

# **Der Grundsatz der Einheit der Materie**

Dissertation  
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von  
**Robert Hurst**

von Zürich

genehmigt auf Antrag von  
Prof. Dr. Tobias Jaag

Fremaniro editore, Zürich

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung der vorliegenden Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 22. Mai 2002

Der Dekan: Prof. Dr. D. Zobl

**Für Nina, Marcel und Frédéric**



## **Dank**

Vorab danke ich meinen Eltern, die mir das Studium ermöglichten.

Für die Durchsicht des Manuskripts oder Teilen davon sowie für moralische Unterstützung danke ich Herrn Beat Borer, Fürsprecher Thomas Laube, Rechtsanwältin lic. iur. Rita Diem, Rechtsanwalt lic. iur. Matthias Arn und Rechtsanwalt lic. iur. Daniel Beckmann, sowie lic. iur. Tom Schlepfer. Besonderen Dank gebührt in dieser Hinsicht meinem Schwiegervater Dr. Siegfried Wechsler, der den Text mehrmals korrigiert hat.

Meiner lieben Frau Nina bin ich zu tiefem Dank verpflichtet. Sie hat mich in jeglicher Hinsicht unterstützt, das Manuskript mehrmals durchgelesen und mir in düsteren Zeiten Mut gemacht.

Schliesslich bedanke ich mich herzlich bei Herrn Prof. Dr. Tobias Jaag für seine Bereitschaft, als Referent einzuspringen.

Zürich, im Juni 2002

Robert Hurst

# Übersicht

<b>Übersicht</b>	<b>VII</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>VIII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>XIII</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>XVII</b>
<b>I. EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
<b>II. ZUR BEGRÜNDUNG DES ERFORDERNISSES DER EINHEIT DER MATERIE</b>	<b>3</b>
<b>A. Gewährleistung der freien und unverfälschten         demokratischen Willensbildung und -kundgabe?</b>	<b>3</b>
<b>B. Wahrung des Unterschriftenquorums?</b>	<b>23</b>
<b>C. Abgrenzung der Teil- von der Totalrevision einer Verfassung</b>	<b>24</b>
<b>D. Eindämmung widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse</b>	<b>52</b>
<b>III. DIE EINHEIT DER MATERIE IM BUND</b>	<b>85</b>
<b>A. Volksinitiative auf Verfassungspartialrevision</b>	<b>85</b>
<b>B. Verfassungsvorlagen der Bundesversammlung</b>	<b>126</b>
<b>C. Ordentliche Bundesgesetze</b>	<b>130</b>
<b>D. Dringliche Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse</b>	<b>132</b>
<b>E. Staatsverträge</b>	<b>133</b>
<b>F. Rechtsschutz</b>	<b>135</b>
<b>IV. DIE EINHEIT DER MATERIE IN DEN KANTONEN</b>	<b>137</b>
<b>A. Rechtsprechung des Bundesgerichts</b>	<b>137</b>
<b>B. Verfassungsrevisionen</b>	<b>142</b>
<b>C. Gesetzesvorlagen</b>	<b>150</b>
<b>D. Finanzreferenden</b>	<b>155</b>
<b>E. Einzelfragen</b>	<b>158</b>
<b>F. Rechtsschutz</b>	<b>171</b>
<b>V. ZUSAMMENFASSUNG UND WÜRDIGUNG</b>	<b>173</b>
<b>A. Zusammenfassung</b>	<b>173</b>
<b>B. Würdigung</b>	<b>178</b>
<b>Anhang</b>	<b>181</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>VII</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>VIII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>XIII</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>XVII</b>
I. EINLEITUNG	1
II. ZUR BEGRÜNDUNG DES ERFORDERNISSES DER EINHEIT DER MATERIE	3
<b>A. Gewährleistung der freien und unverfälschten demokratischen Willensbildung und -kundgabe?</b>	<b>3</b>
1. Einheit der Materie und Totalrevision einer Verfassung	4
2. Freier Wille	6
3. Unverfälschter Wille	7
a) Irreführung der Stimmberechtigten	7
b) Überforderung der Stimmberechtigten	8
4. Der "freie und unverfälschte Wille" und die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung, ein historischer Exkurs	10
a) Entstehungsgeschichte der Partialrevisionsinitiative	10
b) Giacometti und der Grundsatz der Einheit der Materie	16
5. Fazit	22
<b>B. Wahrung des Unterschriftenquorums?</b>	<b>23</b>
<b>C. Abgrenzung der Teil- von der Totalrevision einer Verfassung</b>	<b>24</b>
1. Historische Einführung am Beispiel des Bundes	24
a) Bundesverfassung von 1848	24
b) Partialrevision von 1891	28
c) Würdigung	29
2. Einheit der Materie als Kriterium der Teilrevision	30
3. Erscheinungsformen der Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision	31
a) Kompetenzabgrenzung zwischen Initianten und Repräsentanten	31
b) Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Verfassungsrat	31
c) Abgrenzung der verschiedenen parlamentarischen Revisionsverfahren	31
4. Gründe für die Unterscheidung der beiden Revisionsarten	32
5. Teilrevision als Volksinitiative und als Behördenvorlage	33
6. Formelle Teilrevision als materielle Totalrevision?	35
a) Grammatikalische Begründung	36
b) Historische Begründung	36
c) Systematische Begründung	36

7. Zum Begriff der Totalrevision	39
8. Begriffliche Klärung	44
9. Verfahrensfragen	46
a) Partialrevisionskette	47
b) Paketrevision	47
c) Abstimmungsverfahren bei der Totalrevision	49
10. Fazit	50
<b>D. Eindämmung widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse</b>	<b>52</b>
1. Zur ökonomischen Analyse des Rechts	52
2. Phänomene bei Abstimmungen	
nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit	53
a) Paradoxe oder zyklische Mehrheitsverhältnisse bzw. Abstimmungsergebnisse	53
b) Agenda-Setter-Problem	54
c) Taktisches Verhalten bei Abstimmungen	55
d) Stimmentausch als weitere Form taktischen Abstimmungsverhaltens	56
(i) <i>Einleitung</i>	56
(ii) <i>Expliziter und impliziter Stimmentausch</i>	58
(iii) <i>Stimmentausch in den verschiedenen politischen Systemen</i>	58
(iv) <i>Impliziter Stimmentausch und die Trennung von Volksinitiativen</i>	60
e) Impliziter Stimmentausch und zyklische Mehrheitsverhältnisse	61
f) Verteilprobleme haben keine Lösung	66
3. These über den Grundsatz der Einheit der Materie	68
4. Erläuterung der These	70
a) Gleichbleibende Präferenzordnung aller Abstimmenden	70
b) Wahrscheinlichkeit zyklischer Revisionen	71
(i) <i>Falls der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gilt</i>	71
(ii) <i>Falls der Grundsatz der Einheit der Materie gilt</i>	74
c) Wahrscheinlichkeit widersprüchlicher Revisionen	76
d) Schranken und Hürden für neue Abstimmungsvorlagen	78
(i) <i>Reine Repräsentativ- und reine Referendumsdemokratie</i>	78
(ii) <i>Halbdirekte Demokratie</i>	80
e) Beurteilung jeder einzelnen Vorlage aufgrund einer "Kosten-Nutzen-Analyse"	80
(i) <i>Wechselnde faktische Koalitionen</i>	80
(ii) <i>Der Nutzenmaximierer – Simplifizierung oder Realität?</i>	81
5. Fazit	84
<b>III. DIE EINHEIT DER MATERIE IM BUND</b>	<b>85</b>
<b>A. Volksinitiative auf Verfassungspartialrevision</b>	<b>85</b>
1. Zum Erfordernis der Einheit der Materie	85
2. Inhaltliche Bestimmung des Grundsatzes der Einheit der Materie	85
a) Einleitung	85



b)	Lehre	86
(i)	<i>Anknüpfung an die Theorie der freien und unverfälschten Willensbildung</i>	86
(ii)	<i>Systematisierung der Praxis</i>	89
(iii)	<i>Abstellen auf die Wahrnehmung politisch relevanter Gruppierungen</i>	92
c)	Neuer Versuch einer Definition	95
d)	Erläuterung der Definition	96
(i)	<i>Genügend begrenztes Thema</i>	96
(ii)	<i>Impliziter Stimmentausch innerhalb des begrenzten Themas</i>	96
(iii)	<i>Tangierung anderer Themen</i>	97
(iv)	<i>Vermeidung themenübergreifenden Stimmentauschs</i>	98
(v)	<i>Zweifache Ermessensbetätigung</i>	98
3.	Praxis der Bundesversammlung	99
a)	Zuständigkeit	99
b)	Überblick	99
c)	Exemplarische Volksinitiativen	101
(i)	<i>Recht auf Arbeit (1893/1894)</i>	101
(ii)	<i>Volkswahl des Bundesrates I (1900) und II (1940/1942)</i>	102
(iii)	<i>Aufhebung der Militärjustiz (1918/1921)</i>	105
(iv)	<i>Ausländerinitiative (1920/1922)</i>	105
(v)	<i>Kriseninitiative (1934/1935)</i>	107
(vi)	<i>Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit (1946/1947)</i>	111
(vii)	<i>1. Rheinau-Initiative (1953/1954)</i>	113
(viii)	<i>Chevallier-Initiative (1954/1955)</i>	113
(ix)	<i>Initiative gegen Teuerung und Inflation (1977)</i>	114
(x)	<i>GSoA-Initiative (1988/1989)</i>	115
(xi)	<i>Waffenplatzinitiative (1991/1992)</i>	115
(xii)	<i>Halbierungsinitiative (1994/1995)</i>	116
d)	Fazit	118
4.	Einzelfragen	120
a)	Gegenvorschlag	120
(i)	<i>Gegenvorschlag und Einheit der Materie</i>	120
(ii)	<i>Inhaltlicher Widerspruch zur Volksinitiative</i>	121
(iii)	<i>Verhältnis zwischen den Regelungsmaterien der Volksinitiative und des Gegenvorschlags</i>	121
b)	Ausgearbeiteter Entwurf – allgemeine Anregung	122
c)	Teilungültigerklärung und Aufteilung	122
d)	Umwandlung einer Partial- in eine Totalrevisionsinitiative?	125
<b>B.</b>	<b>Verfassungsvorlagen der Bundesversammlung</b>	<b>126</b>
1.	Zur Total- und Partialrevision	126
2.	Ökonomische Analyse	127
<b>C.</b>	<b>Ordentliche Bundesgesetze</b>	<b>130</b>
<b>D.</b>	<b>Dringliche Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse</b>	<b>132</b>
<b>E.</b>	<b>Staatsverträge</b>	<b>133</b>
<b>F.</b>	<b>Rechtsschutz</b>	<b>135</b>

<b>IV. DIE EINHEIT DER MATERIE IN DEN KANTONEN</b>	<b>137</b>
<b>A. Rechtsprechung des Bundesgerichts</b>	<b>137</b>
1. Zusammenfassung	137
2. Kritik	138
<b>B. Verfassungsrevisionen</b>	<b>142</b>
1. Kantone mit konsequenter Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision	142
a) Obligatorischer Verfassungsrat	142
b) Obligatorische Abstimmung über einen Verfassungsrat	143
c) Obligatorische Abstimmung über die Vornahme einer Totalrevision	143
d) Kanton Schwyz	144
2. Kantone ohne Unterscheidung zwischen Total- und Teil- revision bei parlamentarischen Verfassungsrevisionen	144
3. Kantone mit nur begrifflicher Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision	147
4. Definition der Einheit der Materie	148
<b>C. Gesetzesvorlagen</b>	<b>150</b>
1. Einleitung	150
2. Gesetzesreferendum	151
3. Gesetzesinitiative	151
4. Definition der Einheit der Materie	152
<b>D. Finanzreferendum</b>	<b>155</b>
<b>E. Einzelfragen</b>	<b>158</b>
1. Verfassungs- und Gesetzesänderung in einer Vorlage	158
2. Einheitsinitiative	161
3. Gegenvorschlag	162
a) Indirekter Gegenvorschlag	162
b) Direkter Gegenvorschlag	164
4. Konstruktives Referendum	167
5. Überprüfung von Volksinitiativen hinsichtlich Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Materie	168
a) Zuständigkeit	168
b) Ungültigerklärung	168
c) Teilungültigerklärung	169
d) Aufteilung	169
<b>F. Rechtsschutz</b>	<b>171</b>
1. Kantonales Rechtsmittel	171
2. Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 Bst. a OG	171

V	ZUSAMMENFASSUNG UND WÜRDIGUNG	173
	A. Zusammenfassung	173
	B. Würdigung	178
	 Anhang	 181

## Abkürzungsverzeichnis

A.a.O.	Am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
a.E.	am Ende
AG	(Kanton) Aargau
AHV	Schweizerische Alters- und Hinterlassenenversicherung
AI	(Kanton) Appenzell Innerrhoden
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (Lachen)
a.M.	anderer Meinung
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (bis 1966 StenBull)
Anm.	Anmerkung
AR	(Kanton) Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
BB1	Bundesblatt
Bd.	Band
BE	(Kanton) Bern
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BJM	Basler juristische Mitteilungen
BL	(Kanton) Basel-Landschaft
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BR	Bündner Rechtsbuch
BS	– Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848-1947 – (Kanton) Basel-Stadt
Bsp.	Beispiel(e)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention; SR 0.101)
EU	Europäische Union
f./ff.	und folgende
Fn.	Fussnote
FR	(Kanton) Freiburg
FS	Festschrift
GE	(Kanton) Genf
GL	(Kanton) Glarus
gl. M.	gleicher Meinung
GR	(Kanton) Graubünden
GSoA	Gruppe Schweiz ohne Armee
GVG	Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962 (SR 171.11)
Hrsg.	Herausgeber
IV	Schweizerische Invalidenversicherung
i.V.m.	in Verbindung mit
JU	(Kanton) Jura
KrI	Kriseninitiative von 1935
KV	Kantonsverfassung (siehe SR 131.211 [ZH] bis SR 131.235 [JU])
lit.	littera (Buchstabe)
LU	(Kanton) Luzern
LS	Zürcher Loseblattsammlung
m.E.	meines Erachtens
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N.	(Rand-) Nummer
nBV	Noch nicht in Kraft getretene Artikel der BV
NE	(Kanton) Neuenburg
NR	Nationalrat

NW	(Kanton) Nidwalden
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.ä.	oder ähnlich
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (Bundesrechtspflegegesetz, SR 173.110)
OW	(Kanton) Obwalden
Pra	Die Praxis (Basel)
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
Rz.	Randziffer
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SG	– (Kanton) St. Gallen – Systematische Gesetzessammlung Basel-Stadt
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
sGS	systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft
SH	(Kanton) Schaffhausen
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung (Zürich)
SO	(Kanton) Solothurn
sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
StenBull	Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung; seit 1967 Amtl. Bull.
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311)
StR	Ständerat
SZ	(Kanton) Schwyz
TG	(Kanton) Thurgau
TI	(Kanton) Tessin
u.a.	unter anderem
UR	(Kanton) Uri
usw.	und so weiter
VD	(Kanton) Waadt
Verf.	Verfasser
vgl.	vergleiche

VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Bern)
VS	(Kanton) Wallis
WiA	Wirtschaftsartikel von 1947
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (Bern)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung; ab 1989 Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (Zürich)
ZG	(Kanton) Zug
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZH	(Kanton) Zürich
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (Basel)
z.T.	zum Teil

## Literaturverzeichnis

Zeitschriften werden nur mit Jahrgang und Seitenzahl zitiert.

Bei mehreren Werken eines Autors werden die *Zitatkurztitel* kursiv angegeben.

**AUBERT JEAN-FRANÇOIS**, *Bundesstaatsrecht* der Schweiz, Fassung von 1967, Neubearbeiteter *Nachtrag* bis 1990 (Band I) und bis 1994 (Band II), Basel/Frankfurt am Main 1991 bzw. 1995.

*Le referendum populaire*, ZSR 1972 I 481 ff.

**AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.)**, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, herausgegeben von, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.; zit.: [Verfasser] in *Kommentar BV, Art., Rz.*

**AUER ANDREAS**, *Les constitutions cantonales: une source négligée du droit constitutionnel suisse*, ZBl 1990 14 ff.

*Contre-projet indirect, procédure à une phase et clause référendaire conditionnelle*, ZBJV 1986 209 ff.

*Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genf 1978.

**AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL**, *Droit constitutionnel suisse*, Volume I, Bern 2000.

**BELLANGER FRANÇOIS**, Révision totale et partielle de la Constitution fédérale, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, S. 1247 ff.

**BIERI RENÉ**, *Das Verfahren der Totalrevision von Kantonsverfassungen*, Diss. Basel 1991.

**BOLZ URS**, Neuere Totalrevisionen von Kantonsverfassungen. Eine Bestandsaufnahme der Revisionsverfahren, *Gesetzgebung heute* 1992/2, S. 55 ff.

**BÜELER HEINRICH**, *Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechtes*, Diss. Zürich 1925.

**BURCKHARDT WALTHER**, *Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*, 3. Aufl., Bern 1931.

**BUSS PETER**, *Das Dringlichkeitsrecht im Bund*, Diss. Basel 1983.



- CAVIEZEL GIERI**, Das Finanzreferendum im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss. Freiburg 1987.
- CAVIEZEL IVO**, Die Volksinitiative im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss. Freiburg 1990.
- CHABLAIS ALAIN**, Constitutions cantonales: Le point sur les révisions totales, Gesetzgebung heute, 1999/1, S. 67 ff.
- CONDORCET, JEAN ANTOINE NICOLAS CARITAT MARQUIS DE**, Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix, Paris 1785, auszugsweise Faksimilie-Wiedergabe (Seiten XLVI bis LXX; Abstimmungsparadoxon) in: Rechnen und Entscheiden, Schriften zur Rechtstheorie, Heft 71, Berlin 1977, S. 267 ff.
- COTTIER THOMAS/HERTIG MAYA**, Das Völkerrecht in der neuen Bundesverfassung: Stellung und Auswirkungen, in: Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 2000, S. 1 ff.
- CURTI THEODOR**, Die Schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900, Bern 1900.
- EHRENZELLER BERNHARD**, *Reformprozesse* im Verfassungsrecht von Bund und Kantonen, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 207 ff.
- Sollen die *Volksrechte* ausgebaut werden?, in: Jean-Daniel Delley (Hrsg.), Direkte Demokratie und schweizerische Aussenpolitik, Basel/Genf/ München 1999, S. 111 ff.
- EICHENBERGER KURT**, *Rechtsgutachten* über Fragen der Zulässigkeit von Volksinitiativen im Bund, ZBl 1992 405 ff.
- Über Möglichkeiten und Grenzen der *Totalrevision* der Kantonsverfassung, ZBl 1990 1 ff.
- Verfassung des Kantons Aargau*, Veröffentlichungen zum aargauischen Recht, Herausgegeben vom Aargauischen Juristenverein, Band 33, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1986.
- Von der Bedeutung und von den *Hauptfunktionen der Kantonsverfassung*, in: Recht als Prozess und Gefüge, FS Hans Huber, Bern 1981, S. 155 ff.
- Richtpunkte einer Verfassungsrevision*, ZSR 1968 I 439 ff.
- FLEINER FRITZ**, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.
- FLEINER FRITZ/GIACOMETTI ZACCARIA**, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

**GIACOMETTI ZACCARIA**, Das *Staatsrecht* der Schweizerischen Kantone, Zürich 1941.

Die *Einheit der Materie* als formelle Voraussetzung der Volksanregung auf Partialrevision der Bundesverfassung und die Kriseninitiative, SJZ 1935/36 (Band 32) 93 ff.

**GRAF IRENE**, Problem Finanzreferendum, Diss. Bern 1989.

**GRISEL ETIENNE**, Les *droits populaires au niveau fédéral*, in: Daniel Thürer/ Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 383 ff.

Les *droits populaires au niveau cantonal*, in: Daniel Thürer/ Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 397 ff.

*Initiative et référendum* populaires, Traité de la démocratie semidirecte en droit suisse, 2. Aufl., Lausanne 1997.

Das Verhältnis zwischen direkter Demokratie und *völkerrechtlichen Verträgen*, ZBl 1995 437 ff.

Art. 89 Abs. 2, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1987.

Art. 89bis, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1988.

La *validité partielle* des initiatives populaires, in: Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel, FS Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt am Main 1982, S. 329 ff.

L'initiative populaire "*contre la vie chère et l'inflation*" et le principe de l'unité de la matière en droit fédéral, in: Recht als Prozess und Gefüge, FS Hans Huber, Bern 1981, S. 171 ff.

**GRUNER ERICH**, Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874-1974, ZSR 1974 I 433 ff.

**HAAB CHRISTOPH**, Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat, Diss. Zürich 1984.

**HAAB RICHARD**, Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage), Diss. Zürich 1989.

**HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER**, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5., völlig neu bearbeitete Auflage, Zürich 2001.

**HALLER WALTER**, Das Finanzreferendum, ZSR 1971 I 479 ff.

**HANGARTNER YVO**, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band I, Zürich 1980.

- HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS**, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.
- HILLER CHRISTOPH**, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990.
- HIS EDUARD**, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Dritter Band: Der Bundesstaat von 1848 bis 1914, Basel 1938.
- HUBER HANS**, Rückblick auf die "neuen" Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, in: Schweizerische Wirtschaftspolitik zwischen gestern und morgen, FS Hugo Sieber, Bern/Stuttgart 1976, S. 57 ff.
- HUGENSCHMIDT, CRISPIN F. M.**, Einheit der Materie – überholtes Kriterium zum Schutze des Stimmrechts? Ein Vergleich zwischen der Schweiz und Kalifornien/USA unter Berücksichtigung wahrnehmungspsychologischer und kommunikationswissenschaftlicher Aspekte, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Band 62, Basel/Genf/München 2001.
- HUSER MARTIN**, Stimmrechtsgrundsätze und Urnenabstimmungsverfahren, dargestellt am Beispiel der eidgenössischen und st. gallischen Volksabstimmungen, Diss. St. Gallen 1983.
- IMBODEN MAX**, Unmittelbare Demokratie und öffentliche Finanzen, in: Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel/Stuttgart 1971, S. 163 ff.
- JAGMETTI RICCARDO**, Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom Pouvoir Constituant auf das schweizerische Verfassungsrecht, Diss. Zürich, 1920.
- JÖHR WALTER ADOLF**, Das Abstimmungsproblem bei Initiativen, St. Gallen 1975.
- KLINGENBERG PAUL-DIETER**, Das Finanzreferendum im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1957.
- KNAPP BLAISE**, Art. 5, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1986.
- KÖLZ ALFRED**, Fortschritt, unideologisch, Von der Aktualität *Condorcets* (1743-1794), in: Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat, Chur/Zürich 1998, S. 161 ff.
- "So wie die *Initiative* lautet". Welches ist das massgebende Verfassungsrecht, das durch eine Volksinitiative geändert werden soll?, ZBl 1997 241 ff.
- Rechtsgutachten* über die Gültigkeit der Volksinitiative "40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär", ZBl 1992 420 ff.

Neuere Schweizerische *Verfassungsgeschichte*, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992.

Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte (Hrsg.), Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992; *Quellenbuch I*.

Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte (Hrsg.), Von 1848 bis in die Gegenwart, Bern 1996; *Quellenbuch II*.

Wahl- und Abstimmungsfreiheit; Zulässigkeit der gleichzeitigen Volksabstimmung über zwei Initiativen und einen *Gegenvorschlag*; Frage des anwendbaren Verfahrens, recht 1984 28 ff.

Die kantonale Volksinitiative in der *Rechtsprechung* des Bundesgerichts, ZBl 1982 1 ff.

**KÖLZ ALFRED/POLEDNA TOMAS**, Die "Einheitsinitiative" – Ei des Kolumbus oder Trojanisches Pferd?, ZSR 1988 I 1 ff.

**KUHN MANFRED BEAT**, Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung, Diss. Zürich 1956.

**LOMBARDI ALDO**, Volksrechte und Bundesbehörden in der neuen Bundesverfassung, AJP 1999 706 ff.

**MÉTRAUX ALEXANDRE**, Condorcets Entscheidungstheorie und das Problem der Legitimation des Mehrheitsentscheids, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, FS Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt am Main 1981, S. 395 ff.

**MIETHKE J.**, W. v. Ockham, in: Lexikon des Mittelalters, Bd. 9, München/Zürich 1998.

**MOSER PETER**, Die Schweiz zwischen Immobilität und Instabilität: Auswirkungen der Einführung der allgemeinen Volksinitiative und der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Borner Silvio/Rentsch Hans (Hrsg.), Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?, Chur/Zürich 1997, S. 259 ff.

**MUELLER DENNIS C.**, Public choice II, A revised edition of Public Choice, Cambridge University Press, Cambridge/New York/Port Chester/Melbourne/Sydney 1989.

**MÜLLER GEORG**, Zur Bedeutung der Nachführung im Rahmen der Reform der Bundesverfassung, ZSR 1997 I 21 ff.

**MÜLLER JÖRG PAUL**, *Grundrechte* in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999.

Die *Grundrechte* der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Bern 1991

*Demokratische Gerechtigkeit*, München 1993.

**MÜLLER PETER**, Funktionen und Motive einer verfassungsrechtlichen Aufgabennormierung in den Kantonen, Diss. Basel 1981.

**NIEHANS JÜRIG**, Zur politischen Ökonomie des Referendums / "Einheit der Materie" als Hemmschuh des Kompromisses, NZZ vom 16. November 1995, S. 15.

**ODERMATT LUZIAN**, *Ungültigerklärung* von Volksinitiativen, AJP 1996 710 ff.

Das *Abstimmungsverfahren* bei Grundsatz- und Einzelpunktabstimmungen, mit und ohne Varianten, ZBl 1991 93 ff.

**PEROLINI KURT**, Die Anforderungen der Bundesverfassung an die Staatsform der Kantone, Diss. Bern 1954.

**POLEDNA TOMAS/WIDMER STEPHAN**, Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit – ein verfassungsmässiges Recht des Bundes?, ZBl 1987 281 ff.

**REGI CONRADIN**, Die Grenzen des fakultativen Referendums in der Bundesgesetzgebung, Diss. Bern 1945.

**RHINOW RENÉ**, Die Bundesverfassung 2000, Basel/Genf/München 2000.

**RICHLI PAUL**, Wie weiter mit der Einheit der Materie? – 10 Thesen im Nachgang zur Ungültigerklärung der Halbierungsinitiative, in: De la Constitution, FS Jean-François Aubert, Basel/Frankfurt am Main 1996, S. 267 ff.

**ROSENBUSCH ERNST**, Die Verfassungsmässigkeit der Kriseninitiative, Gewerkschaftliche Rundschau 1935 93 ff.

**SÄGESESSER THOMAS**, Das konstruktive Referendum, Diss. Bern 1999.

**SALADIN PETER**, Art. 6, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1986.

**SAMELI KATHARINA**, Aktuelle Aspekte des Finanzreferendums, ZBl 1993 49 ff.

**SCHINDLER DIETRICH**, Zwischenstaatliche *Interdependenz* und Demokratie, in: De la Constitution, FS Jean-François Aubert, Basel/Frankfurt am Main 1996, S. 283 ff.

*Rechtsgutachten* über die Volksinitiative "40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär", ZBl 1992 388 ff.

Art. 89 Abs. 3, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1989.

Art. 89 Abs. 5, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1989.

- SCHMID GERHARD**, Initiative und Referendum im baselstädtischen Verfassungsrecht, BJM 1980 225 ff.
- SCHOLLENBERGER J.**, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone, I. Band, Das Staatsrecht, Zürich 1900.
- SIGG OSWALD GEORG**, Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939, Diss. Bern 1978.
- SPÜHLER KARL**, Die Schranken der politischen Rechte nach der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Diss. Zürich 1962.
- STÄHELIN PHILIPP**, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, Weinfelden 1991.
- STRÄULI REGINE**, Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz, Diss. Zürich 1982.
- STÜSSI HEINRICH**, Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen, Zürich 1893.
- TRECHSEL ALEXANDER/SERDÜLT UWE**, Kaleidoskop Volksrechte, Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970-1996, Basel/Genf/ München 1999.
- TSCHANNEN PIERRE**, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel/Frankfurt am Main 1995.
- VALLENDER KLAUS A.**, Das Finanzreferendum im Lichte der Bundesgerichtspraxis, in: Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts, FS Otto F. Kaufmann, Bern/Stuttgart 1989, S. 185 ff.
- VON WALDKIRCH EDUARD**, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, Bern 1918.
- WERTENSCHLAG RUDOLF**, Der zulässige Gegenstand des *Gegenvorschlags* zu einer formulierten Verfassungsinitiative im Bund, ZBl 1992 558 ff.  
Das *Ein-Phasen-System* in den Kantonen und im Bund, ZBl 1984 521 ff.
- WIDMER STEPHAN**, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1989.
- WILDHABER LUZIUS**, Fragen des *Abstimmungsverfahrens* bei der Verfassungsreform, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, FS Yvo Hangartner, St. Gallen/ Lachen SZ 1998, S. 1065 ff.  
*Neues* zur Gültigkeit von Initiativen, in: De la Constitution, FS Jean-François Aubert, Basel/Frankfurt am Main 1996, S. 293 ff.  
Rechtsfragen der *Verfassungsrevision*: Materielle Schranken, materielle Totalrevision, Abstimmungsverfahren bei Totalrevisionen, in:

Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts, FS Otto K. Kaufmann, Bern/Stuttgart 1989, S. 43 ff.

Art. 118, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1988.

Art. 119/120, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1988.

Art. 121/122, in: Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1988.

Das neue *Staatsvertragsreferendum*, in: FS Rudolf Bindschedler, Bern 1980, S. 201 ff.

**WOLFFERS ARTUR**, Die Einheit der Materie, ZBl 1974 457 ff.

**ZEN-RUFFINEN PIERMARCO**, L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 349 ff.

# I. EINLEITUNG

Im Jahre 1891 wurde auf Bundesebene die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung eingeführt. Dabei wurde mit Art. 121 Abs. 3 aBV der Grundsatz der Einheit der Materie wie folgt festgehalten: "Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden."

Lehre und Rechtsprechung erklären einstimmig, der Grundsatz der Einheit der Materie gewährleiste den bundesrechtlichen Anspruch auf freie und unverfälschte demokratische Willensbildung. Würden verschiedene unzusammenhängende Postulate in einer Vorlage vereinigt, könnten die Stimmberechtigten nur zum Ganzen ja oder nein sagen. Falls die Stimmberechtigten eine Materie der Initiative wollten, die andere jedoch nicht, müssten sie auch für letztere stimmen, um für erstere einzutreten. Dadurch würde ihr Wille verfälscht. Folgerichtig gehen Lehre und Rechtsprechung davon aus, dass der Grundsatz der Einheit der Materie von Bundesrechts wegen grundsätzlich für sämtliche Vorlagen gilt.

Diese Begründung des Grundsatzes der Einheit der Materie mag auf den ersten Augenblick plausibel erscheinen und war bislang auch weitgehend unbestritten. Gleichwohl wage ich sie zu bezweifeln. Ich stelle daher als erstes die Frage nach der **Begründung des Erfordernisses der Einheit der Materie (II)**, wobei ich vorab die Begründung der herrschenden Lehre und Rechtsprechung einer Kritik unterziehe. Die in diesem Teil gewonnenen Ergebnisse sind wegleitend für die weiteren Untersuchungen. Wenn die Frage geklärt ist, *weshalb* der Grundsatz der Einheit der Materie gilt, kann zuverlässig beurteilt werden, bei welchen Vorlagen **im Bund (III)** und **in den Kantonen (IV)** der Grundsatz der Einheit der Materie gilt bzw. gelten sollte und wie er jeweils auszulegen ist. Den Abschluss der Arbeit bildet die **Zusammenfassung und Würdigung (V)**.

Literatur und Rechtsprechung wurden bis Ende 2001 berücksichtigt.



## II. ZUR BEGRÜNDUNG DES ERFORDERNISSES DER EINHEIT DER MATERIE

### A. Gewährleistung der freien und unverfälschten demokratischen Willensbildung und -kundgabe?

Das Erfordernis der Einheit der Materie begründet WILDHABER, der stellvertretend für die herrschende Lehre zitiert sei, wie folgt:

"Der Grundsatz der Einheit der Materie soll die *freie und unverfälschte demokratische Willensbildung* gewährleisten.

Bei Initiativen sichert er die korrekte Willensbildung schon bei der *Unterschriftensammlung*, bei Initiativen und Behördenvorlagen sodann bei der *Abstimmung*. Es sollen nicht die erforderlichen Unterschriften mit Hilfe mehrerer Postulate beigebracht werden, so dass ungewiss wäre, ob auch genügend Unterschriften für eine einzelne Materie hätten gesammelt werden können. Und es soll in jeder einzelnen Abstimmung klar sein, ob eine Mehrheit unverfälscht zustimmt oder ablehnt."<sup>1</sup>

GIACOMETTI, der Urheber der heute herrschenden Lehre, schrieb 1935 in einem Aufsatz,

"wenn im Gegenteil ein Initiativbegehren mehr als eine Materie aufweisen würde, so müsste der Aktivbürger eine Initiative, die mehrere Materien enthält, als Ganzes unterzeichnen oder nicht unterzeichnen, bzw. dem Volksbegehren als Ganzem seine Stimme geben oder nicht. Damit käme aber der wirkliche Wille der Unterzeichner bzw. der richtige Wille der stimmenden Aktivbürger nicht richtig zum Ausdruck. Die Unterzeichner, bzw. die stim-

---

<sup>1</sup> WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 91 f.; vgl. auch HÄFELIN/HALLER, N. 1789: "Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen bei der Unterzeichnung einer Verfassungsinitiative wie auch bei der Abstimmung über eine Verfassungsvorlage ihren wirklichen Willen zum Ausdruck bringen können. Werden verschiedene unzusammenhängende Postulate in einer Vorlage vereinigt und können die Stimmberechtigten nur zum Ganzen ja oder nein sagen, so wird ihr wirklicher Wille unter Umständen verfälscht."; in diesem Sinne auch AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 721; AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 383; BELLANGER, § 79, N. 37; GRISEL, *Initiative et référendum*, S. 235 f.; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2481; KNAPP in Kommentar BV, Art. 5, Rz. 63; J.P. MÜLLER, *Grundrechte*, 3. Auflage, S. 363. Skeptisch zu dieser Lehre, soweit ich überblicken kann, einzig EICHENBERGER, *Verfassung des Kantons Aargau*, S. 406, der bereits auf die Widersprüchlichkeiten dieser Lehre im Zusammenhang mit Totalrevisionen hinweist (dazu gleich anschliessend).

menden Bürger hätten ihren wirklichen Willen nicht über alle Materien des Volksbegehrens, sondern nur über einzelne desselben kundgetan. Denn der Bürger, der einer Materie der Initiative zustimmen möchte, einer anderen aber nicht, muss auch für die letztere stimmen, will er für die erstere eintreten."<sup>2</sup>

Mit derselben Argumentation leitet das Bundesgericht seit 1964 einen vom Verfassungsrecht des Bundes abgeleiteten Anspruch darauf ab, dass sich die dem Bürger vorgelegte Frage grundsätzlich nur auf einen Gegenstand beziehen darf.<sup>3</sup>

Diese Begründung mag im ersten Augenblick plausibel erscheinen. Hält sie einer näheren Prüfung stand?

## 1. Einheit der Materie und Totalrevision einer Verfassung

Die Stimmberechtigten können ihren Willen differenzierter kundgeben, wenn sie statt über eine Vorlage über mehrere Vorlagen, die als Gesamtes der einen Vorlage entsprechen würden, abstimmen können. Der Grundsatz der Einheit der Materie führt dazu, dass der thematische Umfang einer Vorlage nicht zu weit gefasst werden kann. Vor dem Hintergrund des gesamten potentiellen Regelungsbereichs beispielsweise einer Verfassung gewährleistet der Grundsatz der Einheit der Materie – soweit er Geltung hat – daher eine relativ differenzierte Willenskundgabe. Doch lässt sich aus dieser Feststellung nicht ableiten, dass der Grundsatz stets gelten muss, um die freie und *unverfälschte* Willensbildung bzw. -kundgabe der Stimmberechtigten, die in der nachgeführten Bundesverfassung durch Art. 34 Abs. 2 BV neu explizit garantiert ist,<sup>4</sup> zu gewährleisten. Würde nämlich die Einheit der Materie, wie von Lehre und Rechtsprechung postuliert, tatsächlich eine *notwendige* Bedingung darstellen, damit die Stimmberechtigten ihren Willen frei und unverfälscht bilden und kundgeben können, wäre die freie und unverfälschte Willensbildung bzw. -kundgabe bei einer Totalrevisionsvorlage kaum möglich. Bei einer Totalrevision einer Verfassung wird in aller Regel mehr als eine Materie inhaltlich revidiert. Deshalb müsste – nach GIACOMETTI und der ihm folgenden herrschenden Lehre – auch hier der Schluss gezogen werden, dass der wahre Wille der Stimmberechtigten nicht richtig zum Ausdruck kommt, weil sie, wollen sie einer Materie zustimmen, einer anderen aber nicht, auch für die letztere stimmen müssen, wollen sie für die erstere eintreten. Damit müsste nach dieser Begründung des Grundsatzes der

---

<sup>2</sup> GIACOMETTI, *Einheit der Materie*, S. 94; DERSELBE, *Staatsrecht*, S. 423 f., siehe hinten, S. 16 ff.

<sup>3</sup> SCHINDLER, *Rechtsgutachten*, S. 389 f.; BGE 90 I 73 ff., Zusammenfassung der Rechtsprechung jeweils in BGE 99 Ia 182 ff., 113 Ia 52 f., 123 I 71 f.

<sup>4</sup> Vgl. ZEN-RUFFINEN, S. 350.

Einheit der Materie entweder jede Totalrevision, die sich nicht in einer formellen Neufassung erschöpft und mehrere Materien revidiert, unzulässig sein. Oder es wäre zulässig, dass bei Abstimmungen über eine totalrevidierte Verfassung der Wille der Stimmberechtigten verfälscht wiedergegeben wird.

Dieser Widerspruch lässt sich nicht auflösen. Vergeblich argumentiert ein Teil der Lehre damit, dass die Einheit der Materie zwar notwendige Bedingung der freien und unverfälschten Willensbildung darstelle, die Definition der Einheit der Materie aber davon abhängt, ob eine Total- oder Teilrevision vorliegt. Nach dieser Logik stellt im Rahmen einer Totalrevision die ganze Verfassung eine "Einheit" dar,<sup>5</sup> wogegen bei der Partialrevision nur ein Teil zur Disposition stehen und eine Einheit bilden kann. Diese Begriffsausdehnung führt uns nur noch weiter in die Sackgasse. Auch wenn wir bei der Totalrevision die ganze Verfassung als Einheit auffassen wollen, bleibt das Problem, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei Totalrevisionen zwischen sachlich nicht zusammenhängenden Materien abwägen müssen, obwohl es gemäss herrschender Begründung des Grundsatzes der Einheit der Materie "unmöglich ist, durch eine einzige Zustimmung oder Ablehnung zu allen Fragen Stellung zu nehmen."<sup>6</sup> Im übrigen ist die Einheit der Materie regelmässig das einzige in der Verfassung normierte Kriterium, das die Teilrevision näher definiert und dadurch von der Totalrevision abgrenzt.<sup>7</sup> Ich halte es deshalb aus definitorischen Gründen für verfehlt, davon zu sprechen, dass eine Totalrevision die Einheit der Materie wahrt.

Ebensowenig hilft es weiter, mit HANGARTNER/KLEY den Grundsatz der Einheit der Materie je nach Anwendungsbereich zu relativieren und schliesslich bei der Totalrevision gänzlich diffundieren zu lassen:

"Bei der *Totalrevision einer Verfassung* gelangen eindeutig mehr noch als bei einer gesamthaften Gesetzesvorlage zahlreiche, unterschiedliche Materien gleichzeitig zur Abstimmung. Der Grundsatz wird so stark relativiert, dass man davon ausgehen muss, dass er in diesem Bereich nicht gilt."<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> So beispielsweise HUGENSCHMIDT, S. 12; KUHN, S. 80; WILDHABER in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 38 und Art. 121/122, Rz. 90 (mit weiteren Hinweisen). Andernorts schreibt letzterer, eine Änderung, welche den Grundsatz der Einheit der Materie sprengt, bedürfe der Form der Totalrevision (Kommentar BV, Art. 118, Rz. 7). Demnach müsste für Totalrevisionen folgendes gelten: Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt (zwecks Gewährleistung der freien und unverfälschten Willensbildung) und gilt zugleich nicht (zwecks Abgrenzung zur Partialrevision), womit die Logik ausser Kraft gesetzt wäre.

<sup>6</sup> So KNAPP in Kommentar BV, Art. 5, Rz. 63.

<sup>7</sup> Dazu eingehend hinten, S. 24 ff.

<sup>8</sup> Vgl. HANGARTNER/KLEY, Rz. 2517.

Auch in dieser Formulierung ist der hilflose Versuch zu erblicken, bei Totalrevisionen den Grundsatz der Einheit der Materie *gleichzeitig* – "stark relativiert" – *gelten* als auch *nicht gelten* zu lassen, um eine offensichtlich widersprüchliche Doktrin zu retten.

Die Theorie, wonach der Grundsatz der Einheit der Materie die freie und unverfälschte demokratische Willensbildung der Stimmberechtigten gewährleisten soll, führt demnach zu unauflösbaren Widersprüchen mit der geltenden Verfassungsordnung, die auf Bundes- sowie auf Kantonsebene sowohl Teilrevisionen, die definitionsgemäss die Einheit der Materie zu wahren haben, als auch Totalrevisionen, die die Einheit der Materie nicht wahren müssen, vorsieht. Sie ist alleine schon aus diesem Grunde aufzugeben.

## 2. Freier Wille

Selten wird über eine einzelne Regelung, eine einzelne Idee abgestimmt.<sup>9</sup> Gerade bei Behördenvorlagen wird im Hinblick auf eine obligatorische oder fakultative (allfällige) Volksabstimmung versucht, die Zustimmung verschiedener politisch massgeblicher Gruppierungen zu sichern. Um die Zustimmung weiterer Kreise zu gewinnen, tendiert die parlamentarische Gesetzgebung zu Kompromissen. Damit muss das Stimmvolk oft die Vor- und Nachteile einer Kompromissvorlage abwägen, in welcher Anliegen verschiedener Provenienz enthalten sind, welche sich in ihrer politischen Stossrichtung manchmal ergänzen, manchmal widersprechen.<sup>10</sup>

Worin liegt der Unterschied, ob die Vor- und Nachteile innerhalb einer Materie oder innerhalb verschiedener Materien gegeneinander abgewägt werden müssen? Ein Abwägen und damit eine unverfälschte Willensbildung und -kundgabe für oder gegen die Vorlage ist immer möglich. Entscheidend ist allein, ob für die einzelnen Stimmberechtigten innerhalb einer Vorlage die Vor- oder die Nachteile überwiegen.<sup>11</sup> "Der Stimmberechtigte, der mit einzelnen Teilen der

---

<sup>9</sup> Vgl. AUBERT, *referendum populaire*, S. 500. Er vermutet, dass es gerade zur Eigenart politischer Entscheide gehöre, verschiedene Anliegen miteinander zu vermischen, zumal der Grundsatz der Einheit der Materie lange verstanden werde.

<sup>10</sup> Das Bundesgericht handhabt das Erfordernis der Einheit der Materie bei Gesetzesvorlagen denn auch weniger streng als bei Verfassungsteilrevisionen, vgl. hinten, S. 138.

<sup>11</sup> Nach KÖLZ, *Rechtsgutachten*, S. 421, ist zumindest in Kauf zu nehmen, dass die Stimmberechtigten ihren allfälligen Willen nicht immer optimal ausdrücken können: "Würde anders verfahren, so wären Referendumsabstimmungen über neue oder totalrevidierte Bundesgesetze fast immer unzulässig, denn hier könnten allenfalls Dutzende von Teilaspekten an der Urne verschieden beantwortet werden; auch die *Schlussabstimmung* im Parlament über solche Bundesgesetze würde das Willensäusserungsrecht der National- und Ständeräte in unzulässiger Weise verletzen." Daran anschliessend stellt sich aber erst die *eigent-*

Vorlage nicht einverstanden ist, kann dem dadurch Ausdruck geben, dass er das Ganze verwirft. Und wenn er wegen des Einverständnisses mit den anderen Teilen den Rest in den Kauf nimmt, so tut er dies wiederum kraft seines freien Willens."<sup>12</sup>

Falls Stimmberechtigte eine Vorlage weder annehmen noch verwerfen können, weil ihre Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen zu einem Patt führt oder sie die Vor- und Nachteile subjektiv als derart verschieden empfinden, dass sie sich ausserstande sehen, eine "Kosten-Nutzen-Analyse" vorzunehmen, bleibt ihnen immer noch die Möglichkeit, sich der Stimme zu enthalten. Auch hier ist anzufügen, dass diese Unentschiedenheit auch bei Vorlagen auftreten kann, welche die Einheit der Materie wahren oder gar nur aus einer Regelung bestehen. Beispielsweise ist denkbar, dass sich für Stimmberechtigte die verschiedenen Argumente für und gegen die Todesstrafe gerade die Waage halten.

Wollen Stimmberechtigte aber ihren Protest gerade darüber ausdrücken, dass sie keine "Kosten-Nutzen-Analyse" vornehmen können, *weil* Äpfel mit Birnen verglichen werden müssen, *weil* verschiedenste Regelungen, die in keinem sachlichen Zusammenhang stehen, abzuwägen sind, können sie gerade deshalb, *weil* die Einheit der Materie verletzt ist, ihren Willen bilden und *Nein* stimmen.

### 3. Unverfälschter Wille

#### a) Irreführung der Stimmberechtigten

Es ist denkbar, dass die Stimmberechtigten bei einer mehrere Materien umfassenden Vorlage irregeführt werden. Beispielsweise kann der Titel einer Volksinitiative deren Inhalt verzerrt wiedergeben. Doch können auch Vorlagen, die die Einheit der Materie wahren, die Stimmberechtigten irreführen – umgekehrt muss das bei einer Initiative, die die Einheit der Materie verletzt, nicht zwangs-

---

*liche Frage, weshalb, wo und inwieweit die Stimmberechtigten ihren 'freien Willen' ausdrücken können müssen.*

<sup>12</sup> So noch BGE 57 I 191. Im übrigen entspricht ein Abwägen zwischen Vor- und Nachteilen mehrerer Alternativen auch einer alltäglichen Erfahrung. Regelmässig ist zwischen diesen Alternativen kein engerer sachlicher Zusammenhang herstellbar, als derjenige über die begrenzten zeitlichen oder finanziellen Ressourcen. Über letztere kann fast jeder beliebige Zusammenhang hergestellt werden. Beispiel: "Gehen wir auswärts essen oder halten wir Diät und gehen Billard spielen? Oder bleiben wir zuhause und arbeiten für unsere Firma?" Niemand würde hier bestreiten wollen, dass eine freie und unverfälschte Willensbildung möglich ist, obwohl auswärts essen, Billard spielen und arbeiten sachlich nichts miteinander zu tun haben.

läufig der Fall sein.<sup>13</sup> Der Grundsatz der Einheit der Materie und das Verbot einer Irreführung der Stimmberechtigten sind deshalb klar auseinanderzuhalten.<sup>14</sup>

## **b) Überforderung der Stimmberechtigten**

Neustens wird von HUGENSCHMIDT die These vertreten, dass der Grundsatz der Einheit der Materie primär dazu diene, zu verhindern, "dass durch unsachliche, willkürliche und oder übermässige Kombinationen von verschiedenen Gegenständen in einer Vorlage die Stimmberechtigten überfordert werden und demzufolge nicht mehr in der Lage sind, sich zu der gestellten Frage eine unverfälschte Meinung zu bilden und diese ihrem Willen gemäss auszudrücken."<sup>15</sup> Die Stimmberechtigten müssten erkennen können, welches die Konsequenzen eines "Ja" oder eines "Nein" seien.<sup>16</sup>

Möglicherweise wird eine Vorlage durch mehrere Materien komplizierter, so dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht mehr wissen, was die ganze Vorlage bewirken würde. Aber auch bei einer die Einheit der Materie wahren Vorlage ist denkbar, dass sie unübersichtlich ist und die Konsequenzen nicht abgeschätzt werden können, beispielsweise wenn für die detaillierte Regelung einzelner Teile auf noch zu erlassende Verordnungen verwiesen wird oder die zu regelnde Materie sehr umfangreich ist.<sup>17</sup> Umgekehrt verletzte beispielsweise die Chevallier-Initiative<sup>18</sup>, worin die Halbierung der Rüstungsausgaben und die Verwendung der dadurch eingesparten Mittel für Jugendhilfswerke, günstigen Wohnungsbau und Wiederaufbau kriegsverwüsteter Gebiete in Nachbarländern verlangt wurde, die Einheit der Materie, ohne besonders komplex zu sein. Die Gefahr einer "Überforderung" der Stimmberechtigten durch Komplexität und Unübersichtlichkeit besteht somit unabhängig von der Anzahl der zu regelnden Materien.

Trotz der Komplexität einer Abstimmungsvorlage ist die Meinungsbildung stets gewährleistet. Falls sich einzelne Stimmberechtigte aus irgendwelchen Gründen

---

<sup>13</sup> Beispielsweise war die Kriseninitiative (ausführliche Besprechung hinten, S. 107 ff.), die nach überwiegender Meinung die Einheit der Materie verletzte, kaum dazu geeignet, die damaligen Stimmbürger irrezuführen.

<sup>14</sup> Zur Problematik einer suggestiven, irreführenden, unrichtigen, unklaren oder undeutlichen Abstimmungsfrage vgl. HILLER, S. 120 f. (mit Hinweisen).

<sup>15</sup> HUGENSCHMIDT, S. 207; vgl. auch S. 40 f. und S. 249.

<sup>16</sup> HUGENSCHMIDT, S. 225.

<sup>17</sup> Wer hätte im Volk (und im Parlament) sämtliche Auswirkungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches bei dessen Einführung zu Beginn dieses Jahrhunderts vorhersehen können? Trotzdem wurde das ZGB dem Referendum unterstellt und das Stimmvolk hätte sich, wäre es ergriffen worden, eine Meinung darüber bilden müssen.

<sup>18</sup> Besprechung hinten, S. 113 f.

keine Meinung aufgrund eigener Anschauungen und Überlegungen machen können oder wollen, steht es ihnen frei, sich entweder der Stimme zu enthalten oder den Empfehlungen von Parteien, Politikern oder Verbänden zu folgen bzw. sich im Bekanntenkreis beraten zu lassen. Stimmberechtigte haben bei Abstimmungen immer die Wahl, sich ihren Willen alleine im stillen Kämmerlein zu bilden oder der Meinung von Leuten ihres Vertrauens zu folgen.<sup>19</sup> Eine Kombination von beidem dürfte sogar die Regel sein. Falls sie sich selber bei der Willensbildung nicht überfordert fühlen, stellt sich dieses Problem gar nicht. Jedenfalls ist nach einem egalitären Demokratieverständnis niemand berechtigt, Mitbürgerinnen und Mitbürgern in Sachfragen eine sachliche Überforderung zu unterstellen, die diese selber nicht so empfinden.<sup>20</sup> Falls sie sich gleichwohl überfordert fühlen, können sie auch hier diesem Umstand wiederum dadurch Ausdruck verleihen, dass sie sich der Stimme enthalten oder die Vorlage vorsichtshalber ablehnen. Es gilt hier dasselbe, wie wenn sie zwischen den Vor- und Nachteilen einer Vorlage sich nicht entscheiden können oder wollen.<sup>21</sup>

In diesem Zusammenhang ist in Rechnung zu stellen, dass die an den demokratischen Entscheidungsprozess Beteiligten laufend dazu lernen. Falls komplexe Vorlagen zu einem grösseren Prozentsatz abgelehnt werden als andere, wird das die Initiativberechtigten dazu bewegen, einfachere Vorlagen zu kreieren. Stimmberechtigte, die mit der Annahme von komplexen Vorlagen im Nachhinein schlechte Erfahrungen machen, werden diese zukünftig eher ablehnen. Vertrauen kann politischen Akteuren entgegengebracht, aber auch wieder entzogen werden. Fehlleistungen in der Rechtsetzung können durch die Beteiligten und Betroffenen laufend korrigiert werden. Direkte Demokratie kann somit als interaktive, rekursiv-empirische Methode der Rechtsetzung betrachtet werden: interaktiv deshalb, weil die Betroffenen selber über die Bestimmungen, die über sie gelten, entscheiden und diese allenfalls gar entwerfen können, rekursiv-empirisch deshalb, weil die Erfahrungen mit der vergangenen Rechtsetzung laufend in die neue Rechtsetzung und in das zukünftige Abstimmungsverhalten einfließen können. Auch unter diesem Blickwinkel halte ich es für nicht so tragisch, wenn Stimmberechtigte – und allenfalls sogar auch die Urheber – bei einzelnen Vorlagen nicht immer ganz durchblicken. "Fehler" sind erlaubt, da sie stets korrigiert werden können.

Die These, wonach der Grundsatz der Einheit der Materie dazu diene, die Stimmberechtigten vor übermässig komplexen Vorlagen zu schützen, zielt letztlich gegen direktdemokratische Rechte überhaupt. Man denke etwa an das im Bund und in den Kantonen obligatorische Referendum im Anschluss an

---

<sup>19</sup> Vgl. TSCHANNEN, S. 265 f.

<sup>20</sup> Abgesehen davon kann man die Sachkompetenz des Parlaments oder der Regierung ebenso in Zweifel ziehen, vgl. TSCHANNEN, a.a.O.

<sup>21</sup> Vgl. vorne, S. 7.

Verfassungstotalrevisionen oder an das obligatorische Staatsvertragsreferendum. Zwar ist diese These eine auf der Hand liegende Weiterentwicklung der herrschenden Doktrin. Nach dem Gesagten ist sie aber ebenso wie diese abzulehnen.

#### 4. Der "freie und unverfälschte Wille" und die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung, ein historischer Exkurs

Nachdem gezeigt wurde, weshalb die herrschende Lehre und Rechtsprechung nicht überzeugt, wonach die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie eine *notwendige* Bedingung sei, damit die Stimmberechtigten ihren Willen frei und unverfälscht bilden und äussern können, stellt sich als nächstes die Frage, wie es zu dieser Lehre überhaupt gekommen ist. Es sei vorausgeschickt, dass die Diskussion über den Grundsatz der Einheit der Materie in der Doktrin überwiegend am Beispiel der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung geführt wurde. Hier wurde der Grundsatz auch das erste und bisher einzige Mal auf Bundesebene explizit normiert. Deshalb wird nachfolgend auch der Frage nachgegangen, welche Rolle das Argument der freien und unverfälschten Willenbildung und -äusserung bei der Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision im Bund gespielt hatte.

##### a) Entstehungsgeschichte der Partialrevisionsinitiative<sup>22</sup>

Art. 111 der Bundesverfassung von 1848 sah vor, dass die Verfassung jederzeit revidiert werden konnte, wobei nach Art. 114 Volk und Stände der Revision zustimmen mussten.<sup>23</sup> Der Niederlassungsvertrag von 1864 mit Frankreich führte 1866 zur ersten Revision der Bundesverfassung seit 1848. Der Bundesrat nahm diesen Staatsvertrag und die damit notwendigen Anpassungen der Verfassung zum Anlass, weitere Revisionspunkte, die in keinem Zusammenhang mit diesem Vertrag standen, wie beispielsweise die Regelung von Mass und Gewicht, aufzugreifen.<sup>24</sup> Da verschiedene Materien berührt waren, schlug der Bundesrat ohne eingehendere Begründung<sup>25</sup> die Aufteilung in vier Abstimmungen vor. Die Bundesversammlung ging noch weiter und trennte die Revision in neun Vorlagen auf. Dazu der Bericht der nationalrätlichen Kommission:

<sup>22</sup> Zur Entstehungsgeschichte der Volksinitiative auf Bundesebene im allgemeinen vgl. SIGG, S. 15 ff., und CURTI, S. 99 ff.

<sup>23</sup> KÖLZ, *Quellenbuch I*, S. 447 ff., 479.

<sup>24</sup> BB1 1865 III 33 ff., 42 ff.

<sup>25</sup> BB1 1865 III 54: "Wir legen Ihnen diese Grundsätze in vier Beschlussentwürfen vor, worin dieselben nach ihrem Charakter gruppenweise zusammengestellt sind und in vier Abstimmungen der hoheitlichen Genehmigung des Volkes vorgelegt werden sollen."



"Die Mehrheit der Commission erklärt sich vorerst mit der Anschauungsweise des Bundesrathes einverstanden, dass *nicht die Bundesverfassung in ihrer Gesamtheit, wie sie gemäss den Beschlüssen, welche von der Bundesversammlung werden gefasst werden, in Zukunft lauten würde, sondern die einzelnen Punkte, welche abgeändert werden wollen, besonders und getrennt voneinander der Abstimmung unterstellt werden.* Die Mehrheit der Commission ist so sehr von der Richtigkeit dieser Anschauungsweise überzeugt, dass sie in der Trennung der zur Abstimmung zu bringenden Abänderungsvorschläge noch weiter gehen möchte, als der Bundesrath. Sie hält dafür, es sei jeder Revisionspunkt, der für sich eine Bedeutung hat und nicht mit einem andern in nothwendigem innern Zusammenhange steht, besonders in Abstimmung zu setzen. Die Commissionsmehrheit glaubt durchaus nicht, dass der Art. 114 der Bundesverfassung einem derartigen Verfahren im Wege stehe. Denn dieser Artikel bestimmt, es trete die revidirte Bundesverfassung in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und der Mehrheit der Cantone angenommen worden sei, so hat damit doch gewiss nicht das Gebot aufgestellt werden wollen, es müsse, wenn beabsichtigt werde, etwas an der Bundesverfassung abzuändern, jeweilen die ganze Verfassung zur Abstimmung gebracht werden, sondern es wollte durch jene Vorschrift lediglich ausgesprochen werden, dass eine Abänderung oder Revision der Bundesverfassung, ob dieselbe nun eine totale oder eine bloss partielle sei, erst in Kraft treten könne, wenn sie von der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und von der Mehrheit der Cantone angenommen worden sei. Geht die Mehrheit der Commission gemäss dieser Interpretation des Art. 114 von der Ansicht aus, dass eine getrennte Abstimmung über die einzelnen Anträge auf Abänderung der Bundesverfassung bundesrechtlich zulässig sei, so spricht sie sich hinwieder mit voller Ueberzeugung dahin aus, dass eine solche Abstimmungsweise ihr auch als die bei weitem zweckmässigste erscheine. Es ist bei derselben der freien Willensäusserung des Schweizervolkes und der Cantone der grösste Spielraum gelassen. Dem Volke und den Cantonen ist die Möglichkeit eingeräumt, zu jeder einzelnen Abänderung, welche beabsichtigt wird, Ja oder Nein zu sagen. Sie werden nicht gezwungen, um etwas zu erreichen, alles hinzunehmen, oder, um etwas abzulehnen, alles zu verwerfen." <sup>26</sup>

Richtig ist die Bemerkung am Ende der Passage, dass durch eine Aufteilung der Revision in verschiedene Vorlagen der freien Willensäusserung mehr Spielraum gelassen wird. Es ist unbestritten, dass die Stimmberechtigten dadurch ihren Willen differenzierter zum Ausdruck bringen können. Der Umkehrschluss, dass andernfalls die Willensäusserung verfälscht würde, kann aus diesem Text aber

---

<sup>26</sup> BBl 1865 III 609 ff., 625 f.

nicht entnommen werden, ging es der Kommission doch darum, zu rechtfertigen, weshalb die Revision nach Materien getrennt zur Abstimmung gebracht werden dürfe.

Im Rahmen der Verfassungsreform von 1872/74 schlug der Bundesrat im Jahre 1870 die getrennte Abstimmung über die einzelnen Revisionspunkte vor:

"Wenn für die Abstimmung über eine gänzlich umgestaltete Verfassung, welche ein organisches Ganzes bildet, das einheitliche Votum auch gerechtfertigt sein mag, so wird für den Entscheid über ganz verschiedenartige Materien, die auf innere Einheit keinerlei Anspruch haben, die getrennte Abstimmung wohl als das einzig natürliche anzusehen sein und um so empfehlenswerther, als diese Abstimmungsweise unstreitig den Stimmenden die meiste Freiheit lässt."<sup>27</sup>

Der Bundesrat bediente sich hier des gleichen Argumentes, wie es ein paar Jahre zuvor die nationalrätliche Kommission getan hatte. Drei Jahre später, nachdem Volk und Ständen der erste gescheiterte Revisionsversuch im Jahre 1872 in einer Vorlage als Totalrevision vorgelegt worden war, empfahl der Bundesrat demgegenüber, dass die Vorlage nicht aufzuteilen sei.<sup>28</sup>

Die Motionen der katholisch-konservativen Nationalräte KEEL, PEDRAZZINI und ZEMP 1884 und der kantonalen Grütlivereine 1888 veranlassten den Bundesrat im Jahre 1890 dazu, der Bundesversammlung folgenden Entwurf einer Verfassungsrevision, welche die Partialrevisions-Initiative ermöglichte, vorzulegen:<sup>29</sup>

"Auf dem Wege der Volksanregung (Initiative) kann auch die Aufhebung oder Abänderung einzelner bestimmter Artikel der Bundesverfassung, sowie die Aufstellung neuer Verfassungsbestimmungen verlangt werden.

Wenn auf diesem Wege mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.

Sobald fünfzigtausend stimmfähige Schweizerbürger ein solches Begehren stellen, so ist dem Volke die Frage, ob die von demselben angeregte Partialrevision stattfinden soll, zur Abstimmung vorzulegen und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger sich bejahend ausspricht, diese Revision von der Bundesversammlung an die Hand zu nehmen.

---

<sup>27</sup> BBl 1870 II 703.

<sup>28</sup> BBl 1873 II 996 ff.

<sup>29</sup> Vgl. WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 6, mit weiteren Hinweisen. Zur Entstehungsgeschichte der bundesrätlichen Botschaft vgl. KUHN, S. 38 ff., S. 63 ff., zusammengefasst bei HUGENSCHMIDT, S. 33 ff.

Über das Verfahren bei diesen Volksbegehren und Abstimmungen wird ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen."<sup>30</sup>

Der Bundesrat begründete seinen Antrag damit, die meisten Kantone würden eine Partialrevisions-Initiative bereits kennen. Zudem sei

"für das Volk die Frage, ob die Bundesverfassung revidirt werden solle, eine ganz andere ... als die, ob dieser oder jener bestimmte Artikel aufgehoben, abgeändert oder ergänzt werden solle. Die Unsicherheit darüber, was bei Eröffnung der Revision überhaupt entstehen werde, in Verbindung mit der unausweichlichen Eventualität, bei Bejahung der Frage in eine Neuwahl der beiden Räthe treten zu müssen, legen so viel Gewicht für die Verneinung in die Waagschale, dass man füglich behaupten kann, es sei unmöglich, auf dem Wege der Volksinitiative, wie sie durch den jetzigen Art. 120 geordnet ist, zur Ermittlung des *wahren Volkswillens* [Hervorhebung durch den Verf.] und zur Geltendmachung desselben bezüglich Verfassungsänderung zu gelangen."<sup>31</sup>

Schliesslich sei, so der Bundesrat weiter, die Bundesversammlung von sich aus wiederholt zu solchen Partialrevisionen geschritten und habe damit beurkundet, dass sie in denselben nicht nur keine Gefährdung des Wohles und der öffentlichen Ordnung des Landes erblicke, sondern solche "Einzelverbesserungen für gewöhnliche Zeiten erspriesslicher" halten würde als die Gesamtrevision.<sup>32</sup> Hier ist der *wahre Volkswille* so zu verstehen, dass es sowohl den Initianten als auch Volk und Ständen möglich sein soll, im Rahmen einer Volksinitiative klar zu bezeichnen, *was* geändert werden soll.

Bezüglich Einheit der Materie schrieb der Bundesrat in derselben Botschaft, es dürfe kaum Meinungsverschiedenheit darüber herrschen,

"dass dem Volke, wenn es zur Abstimmung gerufen wird, nicht eine Inglobations-Frage über die Revision verschiedener Materien gestellt werden darf, sondern dass die Abstimmung für jede Materie getrennt stattzufinden hat. Dann aber ist es am einfachsten und natürlichsten, wenn die Trennung schon in den Initiativbegehren selbst stattfindet. Diese Trennung hat aber auch den Werth, dass sie die Freiheit der Bürger besser sichert. Ein Initiativbegehren darf nicht so eingerichtet sein, dass ein Bürger, der mit der Revision einer Materie einverstanden ist, mit derjenigen einer oder mehrerer anderer aber nicht, entweder Alles unterzeichnen muss, oder gar nicht unterzeichnen kann. Und nur bei Trennung hat die Gesammtheit der stimmfähigen Bürger, welche auf den

---

<sup>30</sup> BB1 1890 III 472.

<sup>31</sup> BB1 1890 III 459.

<sup>32</sup> BB1 1890 III 460.

Revisionsruf einer verhältnismässig kleinen Zahl von Initianten zur Urne gehen müssen, die Garantie, dass die Revision jeder Materie, über welche sie angefragt werden, wirklich von der vorgeschriebenen Zahl stimmbfähiger Bürger verlangt wird."<sup>33</sup>

Dem ist beizupflichten. Soll über die einzelnen Materien getrennt abgestimmt werden, *muss* diese Trennung wegen des Erfordernisses der Anzahl nötiger Unterschriften bereits bei den Initiativbegehren stattfinden. Andernfalls könnten verschiedene Interessengruppierungen ihre Anliegen, die je eine andere Materie betrifft, gemeinsam in einer Initiative formulieren und hätten es möglicherweise einfacher, die nötige Anzahl Unterschriften zu sammeln. Würde anschliessend das Parlament die Initiative wieder aufteilen und jedes Anliegen einzeln zur Abstimmung vorlegen, wäre es fraglich, ob von den Stimmberechtigten, die die Sammelinitiative unterzeichnet hatten, jeweils auch genügend unter jedes einzelne Anliegen ihre Unterschrift gesetzt hätten. Mit dem Unterschriftenquorum soll aber sichergestellt werden, dass nur Vorlagen zur Abstimmung gelangen, die von einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigten unterstützt werden.<sup>34</sup>

Richtig ist auch der Hinweis, dass mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Vorgehensweise die Freiheit des Stimmberechtigten oder genauer des potentiellen Unterzeichners einer Initiative *besser gesichert* wird, da er *differenzierter* seine Meinung kundtun kann. Ausserdem wird er davor geschützt, ein Revisionsverfahren in Gang zu setzen, dessen Endergebnis er möglicherweise ablehnen würde: Wenn er verschiedene Anliegen in verschiedenen Materien mit seiner Unterschrift nur gesamthaft oder gar nicht zu unterstützen kann, diese verschiedenen Anliegen anschliessend jedoch *getrennt zur Abstimmung kommen*, kann es geschehen, dass Anliegen, die er unterstützt, abgelehnt, und Anliegen, die er ei-

---

<sup>33</sup> Vgl. BBl 1890 III 462.

<sup>34</sup> In der Geschichte der Volksinitiative waren nicht unbedingt diejenigen Begehren am erfolgreichsten, welche am meisten Unterschriften auf sich vereinigen konnten (vgl. AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 419). Dies ist vielleicht nur auf den ersten Blick überraschend. Möglicherweise lassen wir uns eher für ein Anliegen zum Stimmensammeln überreden, wenn es unsere Interessen direkt betrifft (Beispiel Wirtschaftsverfassung) oder wenn es mit unserer Weltanschauung zusammenhängt (Beispiel Abtreibung), als für ein eher abstraktes Anliegen, das wir zwar aus Gründen der Vernunft und Einsicht unterstützen, das uns aber nicht derart unter den Nägeln brennt, dass wir unsere kostbare Zeit dafür verschwenden würden (z.B. die Regelungen über die dringlichen Bundesbeschlüsse). Bei eher abstrakten Anliegen kann die Unterschriftensammlung das grössere Problem darstellen. So lässt sich erklären, dass gewisse Initiativen einen weitaus grösseren Teil der nachträglichen Abstimmungs-Minderheit mobilisieren können, während andere Initiativen nur einen kleinen Teil der nachträglichen Abstimmungs-Mehrheit zur Mitarbeit bringt. Das Unterschriftenquorum ist damit ein grobes und ungenaues Kriterium hinsichtlich der *Erfolgschancen* einer Initiative. Wie sehr man diesen Umstand vielleicht bedauern mag, ein alternatives Kriterium für das Zustandekommen einer Volksinitiative ist nicht ersichtlich.

gentlich ablehnt, die er aber in Kauf genommen hat, angenommen werden. In *dieser* Hinsicht wird die Freiheit der Stimmberechtigten *besser* gesichert, wenn ihre Unterschriften nur Vorlagen an die Urne bringen, die sie tatsächlich unterstützen wollen.<sup>35</sup>

Der Bundesrat wollte jedoch die Initiative nur in der Form der allgemeinen Anregung ohne strikte Bindung der Bundesversammlung einführen.<sup>36</sup> Der Nationalrat folgte in der ersten Lesung dem Bundesrat.<sup>37</sup> Erst der Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit vom 17. Dezember 1890 brachte den Umschwung:

"Wir wollen aber auch 50'000 Schweizerbürgern das Recht gewähren, dass sie in klar präziser Form und nicht nur in vagen, allgemeinen Umrissen das Postulat der Partialrevision dem Volksentscheide unterbreiten können. *Damit* und *einzig damit* ist die Garantie geboten, dass der Volkswille gegenüber demjenigen des Parlaments zum wahren, unverfälschten Ausdruck kommen kann."<sup>38</sup>

Als erster sah der Ständerat die Gefahr einer *Verfälschung* des Volkswillens. Er sah sie allerdings nicht in der Verletzung der Einheit der Materie, sondern darin, dass die "sophistisch redaktionelle Feile"<sup>39</sup> bei der Ausarbeitung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung machen könne, was sie wolle.

Ziehen wir ein Zwischenfazit:

Alle damaligen Beteiligten waren sich darin einig, dass bei einer Volksinitiative auf Partialrevision über jede Materie einzeln abgestimmt werden sollte. Folgerichtig sollte im Hinblick auf Sinn und Zweck des Unterschriftenquorums bereits das Volksbegehren bloss eine Materie beschlagen. Dieser Punkt war nicht Gegenstand der Diskussion.

Der Bundesrat argumentierte zugunsten der Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision, dass nur damit der *wahre Volkswille* ermittelt werden kann, weil bei der Initiative auf Totalrevision die Initianten und das Volk nicht bestimmen

---

<sup>35</sup> Es ist aber noch nicht davon die Rede – wie später in der Lehre –, der Bürger könne über eine gemischte Vorlage seinen Willen nicht unverfälscht bilden.

<sup>36</sup> Vgl. BBl 1890 III 466, 472.

<sup>37</sup> Vgl. WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 9.

<sup>38</sup> Ständerat WIRZ als Berichterstatter der Kommissionsmehrheit (BBl 1891 I 20); anders wollte es ein paar Jahrzehnte später GIACOMETTI, *Einheit der Materie*, S. 94, sehen, der von einer Gefährdung und Verfälschung des Volkswillens durch die formulierte Initiative spricht.

<sup>39</sup> Ständerat WIRZ, a.a.O.

können, *was* revidiert werden soll. Der Ständerat wiederum befürchtete, dass bei einer Volksinitiative auf Partialrevision in der Form der allgemeinen Anregung der Volkswille verfälscht werden könnte, indem die Bundesversammlung die Revision nicht im Sinne des von Volk und Ständen angenommenen Initiativtextes vornimmt. Deshalb votierte er für den ausgearbeiteten Entwurf.

Weder der Bundesrat noch der Ständerat brachten aber den *wahren* Volkswillen oder die Gefahr einer *Verfälschung* des Volkswillens mit dem Grundsatz der Einheit der Materie in Verbindung. Der Bundesrat spricht bloss davon, dass eine nach Materien getrennte Abstimmung die Freiheit der Bürger besser sichert.

## **b) Giacometti und der Grundsatz der Einheit der Materie**

Während mehrerer Jahrzehnte wurde der Grundsatz der Einheit der Materie in der Lehre nicht näher erläutert. STÜSSI, der im Jahre 1893 über die direktdemokratischen Rechte in sämtlichen Kantonen schreibt, erwähnte beiläufig, "dass einzelne Verfassungen ausdrücklich sagen, was sich in anderen Kantonen von selbst zu verstehen scheint, dass Initiativbegehren, die sich auf verschiedenartige Gegenstände beziehen, als getrennte Begehren einzubringen oder wenigstens dann getrennt zur Abstimmung zu bringen sind."<sup>40</sup> CURTI stellte lapidar fest, man sei sich im Parlament allgemein gleicher Meinung darüber gewesen, dass dasselbe Begehren nur einen Gegenstand enthalten dürfe.<sup>41</sup> SCHOLLENBERGER begnügte sich in seiner Darstellung des Staatsrechts der schweizerischen Kantone mit dem Hinweis, die Vorschrift einiger Kantone, dass bei Partialrevisionen über jeden Artikel für sich abgestimmt werden müsse, heisse noch nicht, dass jede Änderung Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens bilden müsse.<sup>42</sup> VON WALDKIRCH gab in seinem Buch "Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung", erschienen im Jahre 1918, keine Begründung an, weshalb "im nämlichen Begehren nur *eine* Materie behandelt sein darf."<sup>43</sup> FLEINER äusserte sich in seinem Standardwerk "Schweizerisches Bundesstaatsrecht" von 1923 ebenfalls nicht zur Begründung des Gebots der Einheit der Materie, sondern beschränkte sich mit einer Interpretation dieses Grundsatzes in einer Fussnote.<sup>44</sup> BÜELER bemerkte in seiner Dissertation aus dem Jahre 1925, die Trennung der Materien schütze vor allem die Freiheit des Bürgers in ausgeprägter Weise, "denn ein Initiativbegehren darf nicht so gefasst sein, dass ein Bürger, der die Revision einer Materie wünscht, aber mit derjenigen einer andern

---

<sup>40</sup> STÜSSI, S. 91.

<sup>41</sup> CURTI, *Volksrechte*, S. 111.

<sup>42</sup> SCHOLLENBERGER, S. 75 f.

<sup>43</sup> VON WALDKIRCH, S. 18 f.

<sup>44</sup> FLEINER, S. 396

nicht einverstanden ist, diese in Kauf nehmen muss, wenn er jene will."<sup>45</sup> Damit begründete er, weshalb der Grundsatz der Einheit der Materie trotz Fehlens einer ausdrücklichen Bestimmung auch auf Vorlagen der Bundesversammlung analoge Anwendung finden soll.<sup>46</sup> Auch er sprach in diesem Zusammenhang nicht von einer Verfälschung des Volkswillens. BURCKHARDT wiederum schrieb 1931 in seinem Kommentar zur Bundesverfassung im Abschnitt über die Geschichte zu den Art. 118-123 aBV<sup>47</sup> nichts über den unverfälschten Willen, sondern setzte sich hauptsächlich mit der damals aktuellen Frage auseinander, ob die Totalrevisionsinitiative nur in der Form der allgemeinen Anregung oder auch als ausgearbeiteter Entwurf möglich sein soll. In seinem Kommentar zum damaligen Art. 121 der Bundesverfassung steht bloss: "Jedes Initiativbegehren soll aber *nur eine Materie* zum Gegenstand haben, damit sowohl die Initianten wie das Volk, dem es später vorgelegt wird, sich über jeden Gegenstand besonders aussprechen können."<sup>48</sup> Hier klingt die bundesrätliche Botschaft wieder an, wonach eine Trennung nach einzelnen Materien die Freiheit der Bürger besser sichert. Das ist in dem Sinne nicht falsch, als der Bürger dadurch zu den einzelnen Anliegen differenzierter Stellung nehmen kann. Der Umkehrschluss, dass andernfalls der Volkswille verfälscht würde und (unter anderem) *deshalb* die Einheit der Materie zwingend – d.h. auch ohne ausdrückliche Norm – gewahrt werden müsse, wird damit aber noch nicht gezogen.

Erst GIACOMETTI stellte eine veritable Theorie über Sinn und Zweck des Erfordernisses der Einheit der Materie auf, als er sich im Jahre 1935 mit der Verfassungsmässigkeit der Kriseninitiative<sup>49</sup> auseinandersetzte. Zum ersten Mal wurde deutlich festgestellt, dass die Einheit der Materie die Volksbegehren auf Total- und Partialrevision abgrenzt. Allerdings könne man erst von einer Totalrevision im materiellen Sinne sprechen, wenn eine Revision sich nicht nur auf mehrere Materien erstrecke, sondern sich auf alle wesentlichen Materien der Bundesverfassung beziehe.<sup>50</sup> Ebenfalls zum ersten Mal tauchte der Begriff

---

<sup>45</sup> BÜELER, S. 68.

<sup>46</sup> In der nachgeführten Verfassung bezieht sich der Grundsatz der Einheit der Materie nach Art. 194 Abs. 2 BV explizit auf jede Partialrevision.

<sup>47</sup> BURCKHARDT, S. 808 ff.

<sup>48</sup> BURCKHARDT, S. 815.

<sup>49</sup> Der entsprechende Aufsatz "Die Einheit der Materie als formelle Voraussetzung der Volksanregung auf Partialrevision der Bundesverfassung und die Kriseninitiative" (nachfolgend *Einheit der Materie*), SJZ 32 (1935/36) 93 ff., gliedert sich in zwei Teile, wovon der erste sich ausschliesslich in allgemeiner Form über den Grundsatz der Einheit der Materie auslässt, ohne auf die im zweiten Teil besprochene Kriseninitiative Bezug zu nehmen. Ausschliesslich vom ersten Teil ist vorliegend die Rede. Zur Kriseninitiative selber vgl. hinten, S. 107 ff.

<sup>50</sup> GIACOMETTI, *Einheit der Materie*, S. 93, Fn. 7. Diese enge Auffassung des Begriffs der Totalrevision ist zumindest in der Praxis überholt, wie das Konzept des Bundesrats für eine neue Bundesverfassung zeigte, wonach zuerst das geltende Recht "nachgeführt" und

"wirklicher Wille" auf, der nicht zum Ausdruck gebracht werden könne, "müsste der Aktivbürger eine Initiative, die mehrere Materien enthält, als Ganzes unterzeichnen oder nicht unterzeichnen, bzw. dem Volksbegehren als Ganzem seine Stimme geben oder nicht. ... Dass der Zweck des Art. 121 in der Garantie bestehe, dass eine zustandegekommene Verfassungsinitiative in allen ihren Bestandteilen dem wirklichen Willen der Unterzeichner entspreche und dass das Ergebnis der Volksabstimmung sich mit dem wirklichen Willen der Stimmentenden decke, hat auch der Bundesrat schon wiederholt ausgesprochen."<sup>51</sup> Um diese Meinung zu belegen, wird in der Folge zweimal der Bundesrat zitiert: Im ersten Zitat hält dieser im Zusammenhang mit der Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung aber nur fest, dass kaum Meinungsverschiedenheit darüber herrschen dürfte, dass dem Volke, *wenn es zur Abstimmung gerufen wird*, keine Inglobenfrage über die Revision verschiedener Materien gestellt werden dürfe, weshalb es am einfachsten und natürlichsten sei, wenn die Trennung schon in den Initiativbegehren selbst stattfindet.<sup>52</sup> Im zweiten Zitat spricht sich der Bundesrat für eine Aufteilung der Ausländerinitiative<sup>53</sup> aus, weil durch die Trennung die Stellungnahme der Bürger zu jeder einzelnen Materie klarer und freier gestaltet werde, und dass bei der Abstimmung so der Wille des Volkes besser zum Ausdruck gelange.<sup>54</sup>

Aus den angeführten Belegstellen geht zwar hervor, dass eine getrennte Abstimmung über einzelne Materien die Freiheit des Bürgers *besser sichert*, weil dadurch die Stimmberechtigten ihren Willen *differenzierter* zum Ausdruck bringen können. Das ist auch unbestritten. Dass aber *aus diesem Grunde* eine Vorlage nach einzelnen Materien aufgeteilt werden *muss*, weil andernfalls der Wille der Stimmberechtigten *verfälscht* würde, ist keineswegs ein zwingender Umkehrschluss. Dieser Schluss wurde erst von GIACOMETTI gezogen: Dieser befürchtete eine "missbräuchliche Geltendmachung" des Volksinitiativrechts, weil "bei einer Vielheit von Materien in einer Initiative eine annehmende Mehrheit bei der Volksabstimmung über das Begehren viel eher zu erzielen"<sup>55</sup> wäre. "Das Institut der formulierten Initiative kann sich nämlich in undemokratischem

---

anschliessend die einzelnden Reformbereiche im "Baukastensystem" revidiert werden sollten: "Der Bundesrat hat sich ... für ein 'gestuftes' Reformkonzept entschieden, für ein Vorgehen in Etappen. ... Damit hebt sich das neue Konzept des Bundesrates klar ab von den früheren Vorstellungen, die noch auf eine 'klassische', umfassende Totalrevision der Bundesverfassung ausgerichtet waren" (Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 28 f.). Näheres zum Begriff der Totalrevision vgl. hinten, S. 39 ff.

<sup>51</sup> GIACOMETTI, *Einheit der Materie*, S. 94.

<sup>52</sup> BBl 1890 III 462.

<sup>53</sup> Die Ausländerinitiative wird hinten, S. 105, einlässlich besprochen.

<sup>54</sup> Vgl. BBl 1920 IV 146.

<sup>55</sup> GIACOMETTI, *Einheit der Materie*, S. 94. Das kann, muss aber nicht sein. Ebenso gut können sich die Neinstimmen kumulieren. Auch hier sei auf die Verfassungsreform im "Baukastensystem" verwiesen: Das Risiko eines Scheiterns der Totalrevision wurde verteilt.



Sinne auswirken. Denn es ist Sache der Initianten des Volksbegehrens in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes, die Initiative zu formulieren. Damit können aber die Initianten eine wichtige politische Rolle spielen."<sup>56</sup> Hier stützen wir, fragen uns, ob nicht gerade *das* die Absicht des Verfassungsgebers von 1891 gewesen ist und lesen weiter: "Durch geschickte Formulierung vermögen sie das Ergebnis der Unterschriftensammlung sowie das Resultat der Volksabstimmung vielfach in ihrem Sinne stark zu beeinflussen. Damit können die Initianten den Volkswillen verfälschen, ja unter Umständen gefährden."<sup>57</sup>

GIACOMETTI sah also im Volksbegehren in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs die Gefahr einer Verfälschung des Volkswillens. Demgegenüber befürchtete die am Ende siegreiche Kommissionsmehrheit des Ständerats anlässlich der Einführung der Volksinitiative im Jahre 1891 hauptsächlich das Gegenteil, dass nämlich bei Volksinitiativen, die bloss in der Form der allgemeinen Anregung abgefasst sind, das Parlament beliebig "revidiren und redigiren" und "den ausgesprochenen Volkswillen ganz beliebig in sein Gegentheil verwandeln" könne.<sup>58</sup> GIACOMETTIS Ausführungen zur *ausformulierten* Initiative stehen damit in einem gewissen Widerspruch zu den Argumenten, die zu deren Einführung führten. Dieser Befund bestätigt sich, wenn wir weiter lesen und am Ende feststellen, dass sich die Bedeutung des Begriffes "Volkswille" unversehens wandelt und damit nicht mehr der Wille der Stimmenden gemeint ist:

"So war es auch nicht von ungefähr, wenn der Bundesrat in seinem Entwurf des Artikels 121 BV vom Jahre 1890 die Initiative auf Partialrevision nur in der Form der allgemeinen Anregung vorsah und wenn von bundesrätlicher Seite gegen die Aufnahme der formulierten Initiative in die Bundesverfassung unter anderem mit der Erwägung opponiert wurde, dass damit dem organisierten Volke das nicht organisierte Volk als gleichberechtigter Faktor gegenübergestellt werde. Diese Gefährdung des Volkswillens durch die formulierte Initiative, diese Beeinflussung des organisierten Volkes durch das unorganisierte wird nun durch das Erfordernis der Einheit der Materie zweifellos wesentlich vermindert."<sup>59</sup>

Was genau ist mit unorganisiertem, was mit organisiertem Volk gemeint? Wohl wäre das Parlament dem organisierten und die Initianten eines Volksbegehrens dem unorganisierten Volk zuzuordnen. Zu welchem Volk wären aber die Stimm- und Wahlberechtigten zu zählen? Gehörten sie zusammen mit dem Parlament zum organisierten oder zusammen mit den Initianten zum unorganisierten Volk? Oder wären sie als *Wahlberechtigten* zum organisierten, als

---

<sup>56</sup> GIACOMETTI, a.a.O.

<sup>57</sup> GIACOMETTI, a.a.O.

<sup>58</sup> Ständerat WIRZ, Berichterstatter der Kommissionsmehrheit, BBl 1891 I 19.

<sup>59</sup> GIACOMETTI, *Einheit der Materie*, S. 94 f.

*Stimmberechtigte* hingegen zum unorganisierten Volk zu schlagen? Und welchem Volk stünde es zu, den Volkswillen zu definieren? Die Variante, dass die Aktivbürgerinnen und -bürger als Wahlberechtigte zum organisierten und als Stimmberechtigte zum unorganisierten Volk zu schlagen sind, würde die damalige wie heutige verfassungsmässige Ordnung noch am genauesten widerspiegeln. Dabei kann jedoch die Mehrheit des Parlaments als Vertreter einer Mehrheit der Wahlberechtigten sehr wohl etwas nicht wollen, was die Initianten und die Mehrheit der Stimmberechtigten wollen. Damit gerät aber der "Volkswille" als Wille des Parlaments und damit des organisierten Volkes mit dem "Volkswillen" als Wille der Stimmberechtigten und damit des unorganisierten Volkes in Widerspruch und es kann in diesem Zusammenhang nicht mehr von *dem* Volkswillen gesprochen werden. Widersprüchlich auf eine andere Weise wird es, wenn wir die Stimmberechtigten zum organisierten Volk und damit zum Parlament gesellen. Dann wäre der letzte Satz des vorangegangenen Zitats – wenn wir die Begriffe organisiertes und unorganisiertes Volk entsprechend ersetzen – wie folgt zu lesen: "Diese Gefährdung des Volkswillens durch die formulierte Initiative, diese Beeinflussung des Parlaments und der Stimmberechtigten durch die Initianten wird nun durch das Erfordernis der Einheit der Materie zweifellos wesentlich vermindert." Es macht den Anschein, dass GIACOMETTI an dieser Stelle dazu neigte, den Willen des Parlaments mit dem Willen der Stimmberechtigten und beide mit dem Volkswillen gleichzusetzen. Diese Gleichsetzung des Willens des Parlaments mit demjenigen der Stimmberechtigten steht aber mit dem geltenden Verfassungsrecht in Widerspruch, da sie jedes Initiativrecht überflüssig machen würde. Dieselbe Überlegung gilt, wenn wir die Stimmberechtigten zum unorganisierten Volk zählen und demzufolge den Willen des Parlaments mit dem Volkswillen gleichsetzen, der gefährdet werden könnte. Die Gleichsetzung des Willens des Parlaments mit dem Volkswillen spricht ebenfalls gegen alle direktdemokratischen Volksrechte.

Somit leiden alle Interpretationen der Begriffe "organisiertes" bzw. "unorganisiertes Volk" im Zusammenhang mit dem "Volkswillen" an einem inneren Widerspruch oder widersprechen generell jeglichem Initiativrecht. Dies kann auch nicht verwundern, nachdem diese Terminologie anlässlich der Einführung der Volksinitiative dazu verwendet wurde, gegen die Einführung einer Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes zu argumentieren. Entsprechend verfehlt ist es aber, das gleichwohl eingeführte besagte Volksrecht anhand dieser nunmehr überholten Terminologie auslegen zu wollen. Mit Begriffen, die bei widerspruchsfreier Anwendung gegen jegliches Initiativrecht sprechen, sollte man nicht geltendes Initiativrecht interpretieren.<sup>60</sup> Und man sollte auch

---

<sup>60</sup> Es ist nicht davon auszugehen, dass GIACOMETTI im Jahre 1935 an die Abschaffung direktdemokratischer Volksrechte gedacht haben könnte. Gleichwohl kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass ihm damals, wenn vielleicht auch nur aus dem aktuellen

nicht mit einem Begriff "Volkswille" operieren, der zunächst den Willen der Stimmenden bezeichnet, der aber später bei widerspruchsfreier Interpretation nur mit dem Willen des Parlaments gleichgesetzt werden kann. Die Bedeutung von Begriffen sollte nicht derart oszillieren.

Zutreffend sind die Ausführungen GIACOMETTIS weiter hinten, wo er bei der Besprechung der Kriseninitiative schrieb, "dass die Initiative auf Partialrevision als Gegensatz zur Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung eingeführt worden ist und daher im Gegensatz zu dieser immer nur eine ganz bestimmte Materie und kein 'umfassendes Gesamtprogramm' enthalten darf." Andernfalls sei es Privatpersonen möglich, auf dem Wege der formulierten Initiative auf Partialrevision umfassende Gesamtprogramme zu verwirklichen, d. h. indirekt eine *ausgearbeitete* Totalrevision zu bewirken, obwohl die Feststellung des Inhalts der neuen Verfassung nicht einem anonymen Komitee überlassen werden, sondern auf dem Wege der Bundesgesetzgebung erfolgen solle.<sup>61</sup> Dieser Argumentation ist zuzustimmen. Tatsächlich dient der Grundsatz der Einheit der Materie bei Verfassungsrevisionen gemäss damals wie heute geltendem Bundesverfassungsrecht der Abgrenzung zwischen Teil- und Totalrevision. Damit ist aber implizite auch schon gesagt, dass der Grundsatz der Einheit nicht allgemein dazu dienen kann, die freie und unverfälschte Willensbildung zu gewährleisten. Ein Abgrenzungskriterium zwischen zwei Kategorien von Abstimmungsvorlagen kann nicht zugleich notwendige Bedingung für alle Abstimmungsvorlagen bilden. Hierin offenbart sich ein weiterer, zentraler Widerspruch in der Argumentation GIACOMETTIS. Auch bei einem durch die Bundesversammlung ausgearbeiteten Gesamtprogramm, bei einer durch die Bundesversammlung ausgearbeiteten Totalrevision, müssen die Stimmberechtigten, die einer Materie der Vorlage zustimmen möchten, einer anderen aber nicht, auch für letztere stimmen, wollen sie für die erstere eintreten. Das Dilemma ist nun aber für die Stimmberechtigten dasselbe, ob die Vorlage von der Bundesversammlung oder von Initianten stammt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass GIACOMETTI der erste war, der davon sprach, dass der Volkswille verfälscht werden könnte, falls eine Abstimmungsvorlage die Einheit der Materie nicht wahre. Er argumentierte sinngemäss damit, dass der Wille der Stimmberechtigten verfälscht werde, wenn sie sich die Zustimmung zu einer Materie mit einer anderen Materie, die sie eigentlich ablehnen, erkaufen müssen. Er entwickelte diese Theorie aus aktuellem Anlass hinsichtlich Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Er übersah oder überging dabei, dass aufgrund derselben Argumentation eine Abstimmung über eine – allerdings

---

Anlass der Kriseninitiative, die repräsentative Demokratie einiges näher stand als die direkte Demokratie.

<sup>61</sup> GIACOMETTI, *Einheit der Materie*, S. 99 f.

zwingend durch das Parlament auszuarbeitende – totalrevidierte Verfassung ebenfalls unzulässig sein müsste.<sup>62</sup> Dieser verborgene Widerspruch in seiner Theorie ist dadurch erklärbar, dass er ausschliesslich Volksinitiativen im Auge hatte. So bediente er sich zur Untermauerung seiner Theorie Argumenten, die im Jahre 1891 von Gegnern der ausgearbeiteten Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung ins Feld geführt worden waren. Überdies lag diesen Argumenten eine Terminologie zugrunde, die bei widerspruchsfreier Auslegung den Volkswillen implizite mit dem Willen des Parlaments gleichsetzt, wodurch eine Verfälschung des Volkswillens durch parlamentarische Vorlagen per definitionem ausgeschlossen wäre. Ebenfalls als erster hat er klar formuliert, dass der Grundsatz der Einheit der Materie als Abgrenzungskriterium zwischen Total- und Teilrevision verhindern soll, dass Initianten auf dem Wege der Volksinitiative auf Partialrevision der Verfassung in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine der Bundesversammlung vorbehaltene Totalrevision der Verfassung vornehmen können.

## 5. Fazit

Die Stimmberechtigten können ihrem Willen differenzierter Ausdruck verleihen, wenn die Vorlagen jeweils die Einheit der Materie wahren. Doch lässt sich aus dieser allgemeinen Feststellung nicht ableiten, *ob* oder *inwieweit* der Grundsatz gelten *muss*: So sind Totalrevisionen der Verfassung, die überhaupt keine Differenzierung der Willenskundgabe ermöglichen, im Bund und in allen Kantonen zulässig. Auf der anderen Seite ist selbst dort, wo der Grundsatz der Einheit der Materie gilt, nur eine mehr oder weniger differenzierte Willenskundgabe möglich.<sup>63</sup> Schliesslich steht der Freiheit der Stimmberechtigten die Freiheit des Parlamentes oder der Initianten entgegen, eine Vorlage ganz nach den eigenen Vorstellungen ausarbeiten zu dürfen. Es ist somit Sache des Verfassungs- oder des Gesetzgebers, diese beiden Interessen gegeneinander abzuwägen und zu entscheiden, in welchen Fällen der Grundsatz der Einheit der Materie gelten soll.<sup>64</sup> An diesem Befund ändert auch nichts, dass die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe in Art. 34 Abs. 2 BV garantiert wird: Die bundesrechtliche Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie ist eben gerade eine fehlgehende Interpretation des in diesem Artikel neu explizit garantierten Stimmrechts.

---

<sup>62</sup> Vgl. vorne, S. 4 ff.

<sup>63</sup> Vgl. S. 6.

<sup>64</sup> In diesem Sinne auch noch die ältere Rechtsprechung, vgl. BGE 57 I 184 ff., ZBl 1940 364 f.

## B. Wahrung des Unterschriftenquorums?

Ein Teil der Lehre sieht einen Zusammenhang zwischen dem Grundsatz der Einheit der Materie und dem Unterschriftenquorum bei Volksinitiativen. Danach sichert der Grundsatz die korrekte Willensbildung schon bei der Unterschriftensammlung: "Es sollen nicht die erforderlichen Unterschriften mit Hilfe mehrerer Postulate beigebracht werden, so dass ungewiss wäre, ob auch genügend Unterschriften für eine einzelne Materie hätten gesammelt werden können."<sup>65</sup>

Das Erfordernis der Einheit der Materie und das Unterschriftenquorum sind klar auseinanderzuhalten. Falls feststeht, dass bei Volksinitiativen nach Materien getrennt abgestimmt wird, ist es nur folgerichtig, dass bereits bei der Unterschriftensammlung die Einheit der Materie gewahrt werden muss. Andernfalls könnte das Unterschriftenquorum mittels Kombination verschiedener Materien allenfalls leichter erreicht werden. Falls hingegen der Grundsatz der Einheit der Materie bei Abstimmungen nicht gilt, gilt er auch nicht bei der Unterschriftensammlung: Dass mittels Vereinigung verschiedener Postulate in einer Initiative einfacher das Unterschriftenquorum erreicht werden könnte, ist keine selbständige Begründung für das Erfordernis der Einheit der Materie bei Volksinitiativen. Sobald eine Initiative das Unterschriftenquorum erreicht, hat sie auch die durch ebendieses Quorum normativ festgelegte Realisierungschance bzw. politische Wichtigkeit – und zwar unbeschleunigt ihres Inhalts.<sup>66</sup> Der Grundsatz der Einheit der Materie hat somit keine selbständige Bedeutung für die Unterschriftensammlung. Er sorgt nicht dafür, dass Sinn und Zweck des Unterschriftenquorums gewährleistet wird, sondern umgekehrt gebietet das Unterschriftenquorum, dass die Einheit der Materie, falls sie für Abstimmungen gilt, bereits bei der Unterschriftensammlung zu wahren ist. Deshalb darf eine Volksinitiative ohne gesetzliche Grundlage<sup>67</sup> durch das Parlament auch nicht aufgeteilt werden<sup>68</sup>, weil ungewiss wäre, ob für die einzelnen Teile ebenfalls die erforderliche Anzahl Unterschriften beigebracht worden wären.

---

<sup>65</sup> Vgl. WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 92, und die dort zitierten Autoren. Kritisch zu dieser Begründung AUER, *droits politiques*, S. 127, und HANGARTNER/KLEY, Rz. 2520, die zu bedenken geben, dass die Vereinigung verschiedener Materien in einer Vorlage die Unterschriftensammlung auch schwieriger gestalten kann, weil damit die Chancen steigen würden, dass der Stimmberechtigte mit einem Punkt nicht einverstanden sei.

<sup>66</sup> A.M. GIACOMETTI, vgl. vorne, S. 18.

<sup>67</sup> Vgl. Art. 66 Abs. 2 KV GE.

<sup>68</sup> Diesen Weg befolgte aber die Bundesversammlung noch im Jahre 1921, als sie die "Ausländerinitiative" wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie in zwei Begehren aufteilte, die getrennt zur Abstimmung unterbreitet wurden. Zur Ausländerinitiative vgl. hinten, S. 105, zur Aufteilung einer Initiative vgl. auch S. 60 f., S. 125 und S. 169.

## C. Abgrenzung der Teil- von der Totalrevision einer Verfassung

### 1. Historische Einführung am Beispiel des Bundes

Wie bereits mehrfach erwähnt, dient der Grundsatz der Einheit der Materie der Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision. Um diesen Sachverhalt zu illustrieren, sei noch einmal ein Blick zurück auf die Geschichte der Revisionsbestimmungen des Bundesstaates von seiner Gründung bis zur Einführung der Partialrevision geworfen. Nur sei dieses Mal der Fokus auf die Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision und nicht auf den freien und unverfälschten Willen gerichtet.

#### a) Bundesverfassung von 1848

Die hier interessierenden Revisionsbestimmungen der Bundesverfassung von 1848 lauteten wie folgt:

"Art. 111. Die Bundesverfassung kann jederzeit revidirt werden.

Art. 112. Die Revision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Art. 113. Wenn eine Abtheilung der Bundesversammlung die Revision beschliesst und die andere nicht zustimmt, oder wenn fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine Revision stattfinden solle oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räthe neu zu wählen, um die Revision zur Hand zu nehmen."<sup>69</sup>

Die Verfassung von 1848 unterschied bewusst nicht zwischen Total- und Teilrevision. Dies erhellt daraus, dass bei der Beratung des Verfassungsentwurfs durch die Tagsatzung der Antrag der Gesandtschaft von Basel, klarzustellen, dass die Verfassung jederzeit "*ganz oder teilweise*" revidiert werden könne, abgelehnt wurde mit der Begründung, eine bloss teilweise Revision des Bundesvertrags könne "eben so gut und zu jeder Zeit unter den nämlichen Bedingungen" vorgenommen werden, wie eine Totalrevision.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> KÖLZ, *Quellenbuch I*, S. 479.

<sup>70</sup> WILDHABER in Kommentar BV, Art. 118, Entstehungsgeschichte, und dort zitierter Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847, IV. Teil, S. 158.

In den folgenden Jahren war stets von Revision und nie von Total- oder Teilrevision die Rede. Im Jahre 1865 legte der Bundesrat in seiner Botschaft "betreffend die Revision der Bundesverfassung" vom 1. Juli 1865 dem Parlament vier Partialrevisionsvorlagen vor.<sup>71</sup>

Auch die beiden Totalrevisionsvorlagen von 1872 und 1874 wurden in den bundesrätlichen Botschaften und den Berichten parlamentarischer Kommissionen als "Revision der Bundesverfassung" betitelt.<sup>72</sup> Beim ersten Revisionsversuch empfahl der Bundesrat zunächst, über die einzelnen Materien getrennt abstimmen zu lassen. Beide Räte beschlossen in der Folge, die Änderungen in einer Vorlage der Abstimmung zu unterstellen. In der Ratsdebatte befürchteten die Gegner einer paketweisen Abstimmung eine Gefährdung der Einheit der Verfassung. Die Befürworter hielten dafür, eine getrennte Abstimmung entspreche dem demokratischen Gedanken am besten und respektiere die Freiheit der Bürger, zumal die geplante Reform nicht einer einheitlichen Idee, sondern einer Vielzahl einzelner Anliegen gewidmet sei. Der Abstimmungsmodus war mehr politisch als rechtlich umstritten.<sup>73</sup> Das ist nicht überraschend. Die Revisionsvorschriften der Bundesverfassung von 1848 verlangten weder, dass die Revisionen nach Materien getrennt zur Abstimmung gebracht werden müssen, noch bestimmten sie das Gegenteil. Die Verfassung unterschied auch noch nicht zwischen Total- und Teilrevision. Es war der Bundesversammlung in ein und demselben Revisionsverfahren anheimgestellt, Änderungsvorschläge getrennt oder vereint der Abstimmung zu unterbreiten.<sup>74</sup> Dem Grundsatz der Einheit der Materie bzw. dem Grundsatz der nach Materien getrennten Abstimmung konnte deshalb auch nur eine appellative politische Bedeutung zukommen. Dass diese Sicht der damals herrschenden Rechtsauffassung entsprochen haben wird, lässt sich auch daran ersehen, dass die Nationalratskommission im Jahre 1866 – anlässlich der ersten Revision nach Gründung des Bundesstaates überhaupt – sich dazu veranlasst sah, einlässlich zu begründen, weshalb die Revision nach Materien getrennt in einzelne Abstimmungsvorlagen aufgeteilt werden darf.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> BBl 1865 III 33 ff. Vgl. auch vorne, S. 10.

<sup>72</sup> BBl 1870 II 665 ff., III 198 ff.; 1873 II 963 ff. Beim ersten Anlauf beantragte der Bundesrat, BBl 1870 II 703, noch die getrennte Abstimmung nach zusammengehörigen Materien: "Wenn für die Abstimmung über eine gänzlich umgestaltete Verfassung, welche ein organisches Ganzes bildet, das einheitliche Votum auch gerechtfertigt sein mag, so wird für den Entscheid über ganz verschiedenartige Materien, die auf innere Einheit keinerlei Anspruch haben, die getrennte Abstimmung wohl als das einzig natürliche anzusehen sein und um so empfehlenswerther, als diese Abstimmungsweise unstreitig den Stimmen den die meiste Freiheit lässt." Drei Jahre später, nachdem Volk und Ständen der erste Revisionsversuch als Totalrevision vorgelegt worden war, empfahl der Bundesrat das Gegenteil (BBl 1873 II 996).

<sup>73</sup> WILDHABER in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 61 ff.

<sup>74</sup> Ebenso KUHN, S. 21, Fn. 41.

<sup>75</sup> Vgl. vorne, S. 10 f.

In die Verfassung von 1874 sind die eingangs zitierten Revisionsbestimmungen wörtlich als Artikel 118 bis 120 übernommen worden.<sup>76</sup>

Zum Thema wurden die Revisionsbestimmungen im Jahre 1879. Petitionen aus mehreren Kantonen forderten, dass die mit der Totalrevision von 1874 erfolgte bundesweite Abschaffung der Todesstrafe rückgängig zu machen sei. Noch im Jahre 1866 war eine Vorlage, welche hauptsächlich die Abschaffung der Todesstrafe zum Ziel hatte, abgelehnt worden. Bei diesen Petitionen zeigte sich zum ersten Mal, dass die Revisionsbestimmungen von 1848 bzw. 1874, was die Volksinitiative anbelangt, nicht für punktuelle Verfassungsänderungen geschaffen waren. Die Bundesversammlung sah sich vor die Wahl gestellt, entweder selbst die Revision vorzunehmen oder Gefahr zu laufen, dass eine Verfassungsinitiative zwecks Wiedereinführung der Todesstrafe eingereicht würde. Der Berichterstatter der Mehrheit der ständerätlichen Kommission führte dazu aus,<sup>77</sup> eine Verfassungsinitiative dürfe zwar, müsse aber nicht, die Punkte näher bezeichnen, welche revidiert werden sollten. Dem schweizerischen Volke dürfe jedoch nur die Frage zur Abstimmung vorgelegt werden, ob eine Revision stattfinden solle oder nicht, "kurz gesagt: Die Frage der *Totalrevision*".<sup>78</sup> Etwas anderes sei der Verfassung nicht zu entnehmen und deshalb nicht zulässig. Aufgrund des Rechts der Ratsmitglieder auf Antragsstellung dürfe sich die Frage der Revision nicht auf die von den Initianten verlangten Punkte beschränken. Könnte das Volk durch die Annahme einer Verfassungsinitiative bereits dazu Stellung nehmen, was genau revidiert werden soll, wäre zudem die Neuwahl der Räte unsinnig. Der Berichterstatter der Kommission sah nur einen Weg, um die "Revision der Bundesverfassung auf eine *Partialrevision* zu beschränken": Indem die Bundesversammlung die Revision selbst an die Hand nehme.<sup>79</sup> Andernfalls sei eine Volksinitiative absehbar, die angenommen werden könnte. In der Folge würden die Räte neu gewählt und es wäre zu befürchten, dass alte und neue Gegner Errungenschaften der geltenden Bundesverfassung rückgängig machen und nicht nur die Bestimmung über die Todesstrafe revidieren würden.<sup>80</sup> Die Bundesversammlung liess sich von diesen Argumenten überzeugen und brachte diese Revision an die Urne. Betreffend der im Bericht verwendeten Begriffe Totalrevision und Partialrevision ist folgender Passus aufschlussreich:

---

<sup>76</sup> Vgl. KÖLZ, *Quellenbuch I*, S. 479, und *Quellenbuch II*, S. 184. Die Revisionsbestimmungen insgesamt wurden nur soweit modifiziert, als neu von Bundesrechts wegen das Resultat der Volksabstimmung eines Kantons als Standesstimme galt und klargestellt wurde, dass die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt wird.

<sup>77</sup> BBl 1879 I 553 ff.

<sup>78</sup> A.a.O., S. 562.

<sup>79</sup> A.a.O., S. 564.

<sup>80</sup> A.a.O., S. 565.



"Der Berichterstatter hat hier die Ausdrücke Partial- und Totalrevision gebraucht; damit soll keineswegs gesagt sein, dass diese Eigenthum der Verfassung seien oder dass sie derselben bei ihrem Erlass vorgeschwebt hätten; sie wurden nur gewählt vom Berichterstatter zur Verdeutlichung der Anschauungen, welche die Kommission über die etwaigen Folgen einer Abweisung oder einer Nichtanerkennung der gegenwärtigen Revisionsbewegung sich bilden konnte."<sup>81</sup>

Im selben Jahr verlangte der schweizerische Volksverein die Revision der Bestimmungen über die Banknotenausgabe (Art. 39 aBV) sowie über die Revision selber (Art. 120 aBV).<sup>82</sup> Anlässlich der (Total-) Revision von 1874 war ausgeschlossen worden, dass der Bund ein Banknotenmonopol errichten kann.<sup>83</sup> Der Berichterstatter der Kommissionsminderheit im Nationalrat<sup>84</sup> monierte, das geltende Verfassungsinitiativrecht sei ein Messer ohne Klinge, dem das Heft fehle. Es sei deshalb nicht zu verwundern, dass es bisher noch nie zur Anwendung gekommen sei; und wenn es überhaupt je einmal zur Anwendung kommen sollte, so wäre es nicht einer Revision wegen, sondern um durch Abberufung der Bundesversammlung der im Volke bestehenden Missstimmung einen plastischen Ausdruck zu geben. Vom demokratischen Standpunkt aus sei es unverständlich, dass die Volksinitiative auf ein unbestimmtes Revisionsrecht ohne praktische Bedeutung eingeschränkt bleibe, dagegen für Änderungen bestimmter Verfassungsartikel unterdrückt sein soll. Das Recht des Volkes, die Revision einzelner Artikel auch ohne vorherige Zustimmung der Bundesversammlung, ja sogar gegebenen Falles gegen deren Ansicht durchzuführen, bedinge keineswegs die Abberufung und Neuwahl der Räte, wie dies für den Fall einer unbestimmten und unbegrenzten Totalrevision vorgeschrieben sei.<sup>85</sup> Die Petition blieb folgenlos.

---

<sup>81</sup> A.a.O., S. 564.

<sup>82</sup> BBl 1879 III 1061 ff.

<sup>83</sup> Vgl. HIs, S. 98. Hierin besteht eine Parallele zur Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten. Diese war anlässlich derselben (Total-) Revision erfolgt und löste – wie gesehen – ebenfalls eine Reformbewegung aus.

<sup>84</sup> BBl 1879 III 1186 ff. passim (R. BRUNNER).

<sup>85</sup> Die Kommissionsminderheit schlug folgende Revision für Art. 120 BV vor (BBl 1879 III 1188 f.):

"Wenn 50'000 stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision eines oder mehrerer Artikel der Bundesverfassung verlangen, so haben die beiden Räte, wenn sie dem Begehren zustimmen, die einschlägigen neuen Verfassungsartikel zu vereinbaren und dem schweizerischen Volke und den Kantonen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Stimmen in einem solchen Falle nicht beide Räte dem Begehren bei, oder beschliesst der eine Rath aus eigener Initiative die Revision eines oder mehrerer Artikel der Bundesverfassung, und stimmt der andere nicht zu, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob die angebehrte Revision stattfinden solle oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden. Spricht sich die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage bejahend aus, so haben die Räte einen entsprechenden Revisionsvor-

Die Befürworter eines Banknotenmonopols liessen nicht locker und reichten im Jahre darauf eine Volksinitiative ein, die ausschliesslich die Einführung des Banknotenmonopols verlangte. Auf Antrag des Bundesrates, der im wesentlichen dieselben Argumente vorbrachte wie im Jahre zuvor die ständerätliche Kommissionsmehrheit im Zusammenhang mit der Todesstrafe, wurde diese Volksinitiative zwar entgegengenommen. Dem Volk wurde aber nur die allgemeine Frage gestellt, ob "eine Revision der Bundesverfassung" stattfinden soll oder nicht.<sup>86</sup> Dieses Vorgehen wurde durch ein vom Bundesrat in Auftrag gegebenes Gutachten unterstützt, das ein Mitglied der Revisionskommission von 1847 verfasste.<sup>87</sup> Dieses führte aus, dass nur die allgemeine Frage, ob eine Revision stattfinden solle oder nicht, gestellt werden dürfe, "nicht aber, ob eine totale oder eine partielle Revision bewilligt werde."<sup>88</sup> Wegen der äusserst vagen Natur der Begriffe Partial- und Totalrevision hätten die Revisionskommission und die konstituierende Tagsatzung von 1847 und 1848 "gewiss wohlgethan, solche bedenkliche Konflikte in sich schliessende Ausdrücke beim ganzen Revisionswerk gar nicht zu gebrauchen."<sup>89</sup> Die Volksinitiative wurde abgelehnt.

Erst als im Jahre 1884 die konservativ-katholische Partei auf Bundesebene direktdemokratische Anliegen zu verfechten begann und deren Leiter ZEMP, KEEL und PEDRAZZINI in einer Motion unter anderem die Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision verlangten, fand dieses Anliegen eine Mehrheit in Bundesrat und Parlament.<sup>90</sup> Sieben Jahre später wurde die Volksinitiative auf Partialrevision eingeführt.

## **b) Partialrevision von 1891**

Mit der Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision im Jahre 1891 begann gleichzeitig die verfassungsrechtliche Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision. Der neu in Kraft getretene Art. 121 aBV regelte die Partialrevision insgesamt.

Die bisherigen Revisionsbestimmungen Art. 118 bis 120 aBV wurden bloss in zweierlei Hinsicht modifiziert: Neu konnte gemäss Art. 118 aBV die Verfas-

---

schlag aufzustellen und dem schweizerischen Volke und den Kantonen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen."

<sup>86</sup> BBl 1880 III 595 ff. (Botschaft, vgl. auch BBl 1879 III 1061 ff.), BBl 1880 III 693 ff. (Beschluss).

<sup>87</sup> BBl 1880 III 667 ff., Antwortschreiben von Hrn. Dr. KERN an den Vorsteher des eidg. Departements des Innern, Hrn. Bundesrath SCHENK, betreffend die Revision der Bundesverfassung.

<sup>88</sup> A.a.O. S. 674.

<sup>89</sup> A.a.O. S. 672 f.

<sup>90</sup> Vgl. CURTI, *Volksrechte*, S. 99 ff. und vorne, S.12 ff.

sung *ganz oder teilweise* revidiert werden. In Art. 119 und 120 aBV wurde das Wort "Revision" durch "Totalrevision" ersetzt, ansonsten blieben diese Artikel unverändert.

### c) Würdigung

Die Bundesverfassung unterschied vor 1891 nicht zwischen Total- und Teilrevision. Entsprechend war der Grundsatz der Einheit der Materie *rechtlich* bedeutungslos. Das Postulat, wonach über einzelne Reformen getrennt abzustimmen sei, war nur – aber immerhin – im politischen Diskurs von Bedeutung. Interessant ist zu beobachten, dass von neun separaten Revisionen im Jahre 1866 acht scheiterten. Vielleicht waren es in der Folge abstimmungstaktische Überlegungen, welche die Bundesversammlung im Jahre 1872 (und 1874) bewogen haben, gegen den Antrag des Bundesrates die Revisionen in einem Gesamtpaket zu vereinigen und in einer neuen Verfassung integriert Volk und Ständen vorzulegen.

Da die Bundesverfassung vor 1891 gar nicht zwischen Total- und Teilrevision unterschied, ist die rückblickende Interpretation der Revisionsbestimmungen von 1848/1874, wonach diese keine Volksinitiative auf *Teilrevision* gekannt hätten, unpräzise.<sup>91</sup> Entscheidend ist vielmehr, dass die Revisionsvorschriften keine Volksinitiative mit inhaltlichen Vorgaben zuließen, weder in der Form der allgemeinen Anregung noch in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Als im Jahre 1891 inhaltliche Vorgaben in einer Verfassungsinitiative ermöglicht werden sollten, beschränkte das Parlament diese Möglichkeit auf Antrag des Bundesrates auf die Partialrevision. Wie wir bereits gesehen haben, war es für den Bundesrat ausgemachte Sache, dass bei Volksinitiativen über jede Materie gesondert abgestimmt werden sollte, weshalb bereits jede Materie ein gesondertes Begehren bilden solle.<sup>92</sup> Die Ermöglichung inhaltlicher Vorgaben in einer Volksinitiative hätte nun aber nicht notwendigerweise mit der Partialrevision verknüpft werden müssen. Es wäre auch eine Volksinitiative auf (Total-) Revision mit inhaltlichen Vorgaben denkbar gewesen, sogar – wie Art. 65 A der Verfassung des Kantons Genf zeigt – die Zulässigkeit einer Initiative auf Totalrevision in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs.<sup>93</sup> Doch wurde mit der

---

<sup>91</sup> WILDHABER in Kommentar BV, Art.121/122, Entstehungsgeschichte.

<sup>92</sup> Vgl. vorne, S. 13 f.

<sup>93</sup> An diesem Beispiel zeigt sich, wie ungenau in der herrschenden Sprachregelung zwischen den Revisionsarten unterschieden wird. Zwar ist es sinnvoll, bei der Volksinitiative auf Teilrevision nur zwischen allgemeiner Anregung und ausgearbeitetem Entwurf zu unterscheiden. Eine Initiative auf *Teilrevision* ohne jegliche inhaltliche Vorgabe, auf welche Materie sich denn die Revision zu beschränken habe, wäre geradezu absurd. Hingegen wären bei der Volksinitiative auf Totalrevision grundsätzlich drei Varianten denkbar: der

Auflage, dass bei Volksinitiativen mit inhaltlichen Vorgaben jede Materie ein gesondertes Begehren bilden müsse, auf Bundesebene sowohl der Grundsatz der Einheit der Materie eingeführt als auch die Volksinitiative mit inhaltlichen Vorgaben, sei es in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, sei es in der Form der allgemeinen Anregung, auf die Partialrevision beschränkt.

## 2. Einheit der Materie als Kriterium der Teilrevision

Am Beispiel des Bundes wurde gezeigt, dass bezüglich Verfassungsrevisionen die Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie die rechtliche Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision voraussetzt. Lässt sich dieser Schluss umkehren? Folgt aus der rechtlichen Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision, aus dem Begriff der Teilrevision auch die Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie? Die abstrakte Abgrenzung der Teil- von der Totalrevision setzt voraus, dass der Teil der zu revidierenden Bestimmungen in abstrakter Weise näher bestimmt wird. Für die nähere Bestimmung dieses Teils wiederum sehe ich einen formellen und einen materiellen Ansatz. Der formelle Ansatz bestünde darin, die Teilrevision als Revision bloss eines Artikels – oder einer bestimmten maximalen Anzahl Artikel – zu definieren. Diese Abgrenzung wäre aber sowohl zu weit als zu eng: Einerseits lässt sich in einen neuen Verfassungsartikel ein ganzes Partei- oder Regierungsprogramm packen. Andererseits kann die Änderung eines bestehenden Artikels die Anpassung weiterer Artikel *notwendigerweise* mit sich bringen, weshalb mit dieser Definition gewisse Verfassungsartikel der Partialrevision schlechthin entzogen würden. Bleibt also die materielle, inhaltliche Abgrenzung der Teil- von der Totalrevision. Dafür wiederum sehe ich keine andere Möglichkeit, als zu bestimmen, dass im selben Begehren nur eine Materie – wie auch immer diese noch näher zu definieren ist – revidiert werden soll. Aus der Partialrevision folgt demnach mangels tauglicher alternativer Auslegungsmöglichkeiten die Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie. Die Einheit der Materie ist – nicht nur im Bund – ein notwendiges Begriffsmerkmal der Partialrevision.<sup>94</sup>

---

ausgearbeitete bzw. redigierte Entwurf, die allgemeine Anregung mit inhaltlichen Vorgaben sowie die allgemeine Anregung ohne inhaltliche Vorgaben. In der Praxis kommt jedoch nur die allgemeine Anregung ohne inhaltliche Vorgaben sowie der ausgearbeitete Entwurf vor. Die nach herrschender Sprachregelung "allgemeine Anregung" genannten Initiativen auf Totalrevision einerseits und Teilrevision andererseits unterscheiden sich somit nicht nur in quantitativer sondern auch in qualitativer Hinsicht. Kritisch zum Begriff der "allgemeinen Anregung" für die Totalrevision ohne inhaltliche Vorgaben auch HANGARTNER/KLEY, Rz. 1997 f.

<sup>94</sup> KUHN, S. 71; GRISEL, *contre la vie chère et l'inflation*, S. 182. HUGENSCHMIDT, S. 14, spricht etwas zurückhaltend davon, "dass der Grundsatz der Einheit der Materie als (taugliches) Kriterium zur Abgrenzung zwischen Total- und Partialrevision der Bundesverfassung herangezogen werden kann."

### 3. Erscheinungsformen der Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision

#### a) Kompetenzabgrenzung zwischen Initianten und Repräsentanten

Im Bund und in allen Kantonen ausser im Kanton Genf<sup>95</sup> und vermutlich auch im Kanton Thurgau<sup>96</sup> bleibt die Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs im Rahmen einer Totalrevision *einem gewählten Gremium* – sei es einem Verfassungsrat, sei es dem (allenfalls neu zu wählenden) kantonalen Parlament – *vorbehalten*: Die Volksinitiative auf Totalrevision der Kantonsverfassung ist nur in der Form der allgemeinen Anregung und ohne inhaltliche Vorgaben möglich. Hingegen besteht bei Partialrevisionen für die Initiantinnen und Initianten auf Bundes- und zum Teil auf kantonaler Ebene die Möglichkeit, einen durch das Parlament unveränderbaren, ausgearbeiteten Entwurf dem Volk (und im Bund den Ständen) zum Entscheid vorzulegen.

Der Grundsatz der Einheit der Materie verhindert als Kriterium zur Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision, dass im einfacheren Verfahren der Partialrevision indirekt eine Totalrevision erfolgt.<sup>97</sup>

#### b) Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Verfassungsrat<sup>98</sup>

Verschiedene Kantone sehen vor, bei Totalrevisionen obligatorisch oder fakultativ einen Verfassungsrat zu bestellen.

Bei Kantonen, die *obligatorisch* einen Verfassungsrat vorschreiben, ist das Parlament ausschliesslich für Partialrevisionen zuständig. Jede Revisionsvorlage des Parlaments muss die Einheit der Materie wahren, andernfalls würden die Kompetenzen zwischen Verfassungsrat und Parlament verwischt.

Falls anlässlich jeder Totalrevision dem Volk die Frage gestellt werden muss, ob hiezu ein Verfassungsrat zu wählen sei, darf das Parlament eine Totalrevisi-

---

<sup>95</sup> Art. 65A KV GE: "L'initiative peut proposer une révision totale ou partielle de la constitution rédigée de toutes pièces." Jede Genferin und jeder Genfer wird somit grundsätzlich von Verfassungs wegen als kompetent erachtet, einen neuen 'contrat social' mitzugestalten, ohne Mediatisierung durch Parlament und Parteien. Die "Republik Genf" macht ihrem Sohn Jean-Jacques Rousseau alle Ehre.

<sup>96</sup> Vgl. hinten, S. 147 f.

<sup>97</sup> GIACOMETTI, *Staatsrecht*, S. 451 f., und *Einheit der Materie*, S. 99 f.

<sup>98</sup> Im einzelnen vgl. hinten, S. 142 f.

on erst dann ausarbeiten, wenn es vom Volk damit beauftragt wurde. Alle anderen Verfassungsrevisionen müssen sich auf eine Partialrevision und demzufolge auf eine Materie beschränken.

#### c) **Abgrenzung verschiedener parlamentarischer Revisionsverfahren**<sup>99</sup>

Darf das Parlament nicht aus eigener Initiative die Verfassung totalrevidieren, sondern muss zuerst ein in diesem Sinne lautender Volksentscheid ergehen, hat jede andere Verfassungsrevision die Einheit der Materie zu wahren.

Sind verschiedene parlamentarische Verfahren für die Teil- und die Totalrevision vorgesehen, muss je nach eingeschlagenem Verfahren die Einheit der Materie gewahrt werden.

Falls das Parlament im selben Verfahren die Total- oder die Partialrevision vornehmen kann, ist es nicht an das Gebot der Einheit der Materie gebunden, da hier gar nicht zwischen Total- und Teilrevision unterschieden zu werden braucht; es kann eine beliebige Verfassungsrevision beschliessen.

#### 4. Gründe für die Unterscheidung der beiden Revisionsarten

Verschiedene *politische* Gründe können es als angezeigt erscheinen lassen, zwischen Total- und Teilrevision zu unterscheiden.

Zunächst dient jede Erschwerung der Totalrevision dazu, die Verfassung vor überhasteten Umstürzen zu schützen. Nach dieser Logik ist es folgerichtig, die Ausformulierung einer Totalrevision einem gewählten Gremium vorzubehalten. Damit besteht Gewähr, dass zwei Instanzen – Parlament oder Verfassungsrat und anschliessend das Volk – und nicht nur das Volk alleine einer totalrevidierten Verfassung zustimmen muss. Eine Verfassung, die sich – ohne vorangegangenen öffentlichen Entscheidungsprozess bloss mit einem Urnengang ersetzen lässt, mag instabil wirken. Als weitere Verfahrenshürde kann die Ausarbeitung einer Totalrevision obligatorisch einem Verfassungsrat übertragen werden.

Wird die Totalrevision durch ein *gewähltes Gremium* ausformuliert, besteht eher Gewähr dafür, dass die Anliegen sämtlicher politisch relevanter Grup-

---

<sup>99</sup> Im einzelnen vgl. hinten, S. 143.

pierungen gebührend berücksichtigt werden. Letzteres hängt allerdings zusätzlich davon ab, ob das Gremium im Proporzverfahren gewählt wird und ob Mehrheiten Anliegen von Minderheiten aufzunehmen bereit sind.

Ein *obligatorischer* Verfassungsrat verhindert, dass eine parlamentarische Mehrheit aus bloss taktischen, bloss interessen gebundenen Beweggründen das Verfahren der Totalrevision einschlägt, um verschiedenartigste, die Einheit der Materie sprengende Anliegen im Rahmen einer Vorlage im Parlament und allenfalls an der Urne durchzusetzen.<sup>100</sup>

Diese Argumente sind aber, wie eingangs erwähnt, politischer Natur. Ihr Anwendungsbereich liegt in der *Verfassungsgebung* und nicht in der *Verfassungsauslegung*. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass in den kantonalen Verfassungen verschiedenartigste Ausprägungen der Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision zu finden sind.<sup>101</sup> Die kantonalen Verfassungsgeber haben offenbar die Vor- und Nachteile der einzelnen verfahrens- und kompetenzmässigen Abgrenzungen zwischen Total- und Teilrevision verschieden beurteilt. Deshalb dürfen aus diesen Argumenten, die eine verfahrens- und kompetenzmässige Abgrenzung zwischen Total- und Teilrevision *politisch* begründen, nur mit grosser Zurückhaltung Schlüsse auf die *juristische* Abgrenzung zwischen Total- und Teilrevision gezogen werden. Die juristische Abgrenzung hat anhand der Kriterien stattzufinden, die in der jeweiligen Verfassung selber zu finden sind. In sämtlichen schweizerischen Verfassungen lässt sich nur *ein* Kriterium zur Abgrenzung zwischen Total- und Teilrevision finden – der Grundsatz der Einheit der Materie.

## 5. Teilrevision als Volksinitiative und als Behördenvorlage

Ein Teil der Lehre und das Bundesgericht sind der Meinung, die Einheit der Materie gelte für Vorlagen des Parlaments in geringerem Ausmass als für Volksinitiativen.<sup>102</sup> Das würde bedeuten, dass der Begriff der Partialrevision bei Vorlagen des Parlaments ein anderer wäre als bei Volksinitiativen.

Dieser Ansicht wird bereits in der Lehre widersprochen, und zwar damit, dass an die Willensfreiheit der Unterzeichner von Initiativen die gleichen Anforde-

---

<sup>100</sup> Zu weiteren Gründen, die für oder gegen einen Verfassungsrat sprechen, vgl. BOLZ, S. 70 ff.

<sup>101</sup> Vgl. dazu hinten, S. 142 ff.

<sup>102</sup> Für Vorlagen auf Bundesebene GRISEL, *contre la vie chère et l'inflation*, S. 184; KUHN, S. 70 ff.; ebenso vermutlich AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 379. Zur Rechtsprechung des Bundesgerichts in dieser Frage vgl. S. 138.

rungen gestellt werden müssten wie an jene der Stimmberechtigten.<sup>103</sup> Tatsächlich ist es auch mit der herkömmlichen Begründung des Grundsatzes der Einheit der Materie, wonach dieser die freie unverfälschte Willensbildung gewährleisten soll, unvereinbar, parlamentarische Partialrevisionen und Volksinitiativen auf Partialrevision mit zwei Ellen zu messen. Da jedoch die Theorie der freien unverfälschten Willensbildung nicht überzeugt,<sup>104</sup> kann es auch nicht die darauf basierende Argumentation. Beides wird dadurch widerlegt, dass in einigen Kantonen das Parlament von sich aus eine Totalrevision der Verfassung vornehmen kann und dabei den Grundsatz der Einheit der Materie überhaupt nicht einhalten muss.<sup>105</sup>

Entscheidend ist vielmehr folgendes: Selbstverständlich ist die Meinung vertretbar, das Parlament sei im Gegensatz zu einem Initiativkomitee vom Volk gewählt und damit in erhöhtem Masse demokratisch legitimiert, weshalb seine Revisionsbefugnisse grösser sein müssten. Nur kann diese Meinung im Rahmen der *Verfassungsauslegung* kein Massstab dafür sein, *inwieweit* die Befugnisse des Parlaments gegenüber Initianten weiter gefasst sein sollen. So könnte mit ebendiesem Argument behauptet werden, dass ausschliesslich das Parlament zur Ausarbeitung von Verfassungsvorlagen zuständig sein sollte, da nur das Parlament als ein vom Stimmvolk gewähltes Gremium über die Legitimation verfüge, dem Volk Vorschläge über Verfassungsänderungen zu unterbreiten. Nun hat sich aber der Verfassungsgeber in Bund und Kantonen anders entschieden und lässt die Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung durchwegs zu. Im Kanton Genf ist sogar die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ausdrücklich zulässig!<sup>106</sup> Das Argument der erhöhten demokratischen Legitimation des Parlaments gegenüber Initianten kann deshalb nur ein *staatspolitisches*, kein *staatsrechtliches* sein. Im Rahmen der *Verfassungsgebung* lassen sich damit grössere Kompetenzen des Parlamentes gegenüber Initiativkomitees fordern.<sup>107</sup> Im Rahmen der *Verfassungsauslegung* jedoch ist dasselbe Argument unzulässig, weil damit der durch die verfassungsmässigen Revisionsbestimmungen vorgegebene Auslegungsspielraum regelmässig überschritten würde. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass in einigen Kantonen ein Verfassungsrat für die Totalrevision zuständig ist. In diesen Fällen dient der Grundsatz der Einheit der Materie auch dazu,

---

<sup>103</sup> Vgl. statt vieler KÖLZ, *Rechtsprechung*, S. 20.

<sup>104</sup> Vgl. dazu vorne, S. 3 ff.

<sup>105</sup> Vgl. dazu hinten, S. 144 ff.

<sup>106</sup> Art. 65A KV GE.

<sup>107</sup> Beispielsweise kann auch mit diesem Argument begründet werden, dass es angebracht ist, bei der Ausgestaltung der Revisionsbestimmung einer Verfassung die Ausarbeitung einer Totalrevision dem Parlament oder einem vom Volk gewählten Verfassungsrat vorzubehalten.



die Kompetenzen zweier gewählter Gremien abzugrenzen.<sup>108</sup> Schliesslich sind – wie ebenfalls bereits erwähnt – im Bund und in einigen Kantonen für die Teil- und die Totalrevision zwei verschiedene parlamentarische Verfahren vorgesehen. Hier verhindert der Grundsatz der Einheit der Materie, dass ein Parlament im einfacheren Verfahren der Partialrevision eine Totalrevision vornimmt.<sup>109</sup>

## 6. Formelle Teilrevision als materielle Totalrevision?

In der Lehre wird unterschieden zwischen Total- und Teilrevision im formellen und Total- und Teilrevision im materiellen Sinne. Danach liegt *formell* eine Teilrevision vor, wenn die neu erlassenen oder geänderten Artikel in die bestehende Verfassung integriert werden. *Formell* liegt eine Totalrevision vor, wenn die alte Verfassungsurkunde durch eine neue ersetzt wird. Eine *materielle* Partialrevision ändert Einzelheiten in der Verfassung, belässt aber die tragenden "Strukturen und Leitlinien". Eine *materielle* Totalrevision hätten wir demzufolge vor uns, "wenn die Grundprinzipien geändert werden sollen."<sup>110</sup>

Diese Terminologie wurde von GIACOMETTI mit der Begründung eingeführt, die Erschwerung der Total- gegenüber der Teilrevision lasse sich kaum lediglich aus der Tatsache erklären, dass bei einer Totalrevision eine grössere Zahl von Verfassungsbestimmungen als bei der Partialrevision abgeändert werden solle. Der innere Grund dieser Erschwerung würde vielmehr wohl eher darin liegen, dass eben bei der Totalrevision, im Gegensatz zur Partialrevision, die grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung, die naturgemäss in viel höherem Masse als die einzelnen Verfassungsbestimmungen gegen überstürzte Änderungen gesichert werden müssen, in Frage gestellt würden.<sup>111</sup>

Aufgrund materieller Unterscheidungskriterien zwischen Total- und Teilrevision vertritt AUBERT die Ansicht, dass diejenigen Partialrevisionen, welche Grundprinzipien der Verfassung ändern wollen, im Verfahren der Totalrevision ergehen müssen.<sup>112</sup> Diese Ansicht ist aus historischen, grammatikalischen und systematischen Gründen abzulehnen:

---

<sup>108</sup> Vgl. vorne, S. 31.

<sup>109</sup> Vgl. a.a.O.

<sup>110</sup> Vgl. AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 352 ff.; HÄFELIN/HALLER, N. 1763 ff.; WILDHABER in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 6 ff.; fast identisch BELLANGER, § 79, N. 5 ff., der aber präzisiert, dass die formelle Teilrevision die Einheit der Materie zu respektieren hat.

<sup>111</sup> Vgl. FLEINER/GIACOMETTI, S. 704.

<sup>112</sup> AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 353 ff.

### a) Grammatikalische Begründung

Die Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision hat weitreichende Folgen. Je nach Ausgestaltung der Revisionsbestimmungen grenzt sie die Befugnisse zwischen Initianten und Parlament, zwischen Initianten und Verfassungsrat und zwischen Parlament und Verfassungsrat voneinander ab und entscheidet über das Verfahren, welches eingeschlagen werden muss. Damit ist zu fordern, dass die Merkmale, nach welchen eine Total- von einer Teilrevision zu unterscheiden ist, aus der Verfassung selber oder zumindest einem Gesetz entnommen werden können. Weder die Revisionsbestimmungen der Bundesverfassung noch diejenigen der Kantone unterscheiden aber zwischen materieller und formeller Total- und Teilrevision. Einzig der Grundsatz der Einheit der Materie als Begriffsmerkmal der Partialrevision findet Erwähnung. Demgegenüber wird nirgends definiert, was eine Totalrevision ist.

### b) Historische Begründung

Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft anlässlich der Einführung der Partialrevisionsinitiative ausdrücklich fest, eine Volksinitiative könne unter Umständen zu solchen Veränderungen in Verfassung und Gesetzgebung führen, "welche selbst den Resultaten einer Gesamtrevision gleichkommen."<sup>113</sup> Die ratio legis der Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision besteht somit nach dem historischen Willen des Verfassungsgebers nicht darin, bestimmte Materien von der Abänderung in blosser Partialrevision auszuschliessen, sondern den *Bereich* einer jeden Partialrevision zu begrenzen.<sup>114</sup>

### c) Systematische Begründung

Der von GIACOMETTI eingeführten, zwischen Einzelheiten modifizierender materieller Teilrevision und Grundprinzipien ändernder Totalrevision unterscheidender Terminologie liegt die Prämisse zugrunde, dass materielle Bedeutung und Regelungsstufe immer kongruent sein müssten. Hier ist darauf hinzuweisen, dass ähnliche Inkongruenzen zwischen materieller Bedeutung und Regelungsstufe bereits darin bestehen, dass verfassungswürdige Regelungen oft in Gesetze verbannt sind und umgekehrt bestenfalls gesetzeswürdige Bestimmungen in der Verfassung auftauchen.<sup>115</sup> Da nicht einmal die formelle Normenhie-

---

<sup>113</sup> BBl 1890 III 463.

<sup>114</sup> KUHN, S. 43.

<sup>115</sup> Mit der totalrevidierten Bundesverfassung wurde dieser Mangel zwar vorerst einmal beseitigt. Man muss aber nicht Hellseher sein, um zu ahnen, dass auch in die nachgeführte

rarchie mit der materiellen kongruent ist, muss es umso mehr zulässig sein, dass innerhalb der Verfassung – d.h. innerhalb derselben Hierarchiestufe – im Verfahren der Partialrevision materiell ebenso bedeutende Revisionen zustande kommen, wie im Verfahren der Totalrevision.

Unklar ist weiter, was – im Sinne der materiellen Totalrevision – unter die Grundprinzipien einer Verfassung fällt. Noch unklarer ist, wer darüber entscheiden soll, ob eine materielle Totalrevision in der Form einer formellen Partialrevision vorliegt, wer also darüber zu befinden hat, ob es sich bei einer konkreten Teilrevision um die Revision von "Grundprinzipien" oder von "Einzelheiten" handelt. In der Verfassung selber ist jedenfalls keine Instanz erwähnt. Hingegen entscheidet der Souverän anlässlich jeder Initiative auf Abschaffung oder Änderung geltender Verfassungsbestimmungen nicht nur über eine materielle Änderung der Verfassung, sondern zieht zugleich in Betracht, ob die noch geltenden Verfassungsbestimmungen in der aktuellen Ausgestaltung *aus seiner Sicht* Grundprinzipien der Verfassung darstellen: Falls er die abzuschaffenden oder zu ändernden Verfassungsbestimmungen als grundsätzliche Strukturen und Leitlinien betrachtet, wird er die Initiative nur schon aus diesem Grunde ablehnen. Falls er aber die Initiative annimmt, fallen damit aus seiner Sicht offenbar keine tragenden d.h. unverzichtbaren Strukturen und Leitlinien weg. Wessen Beurteilung soll nun massgebend sein; diejenige des Parlaments oder diejenige von Volk und Ständen? Nach den geltenden Revisionsbestimmungen der Bundesverfassung und der Verfassungen der Kantone lässt es sich nicht begründen, weshalb bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Entscheid über die Bedeutung und Wichtigkeit einzelner Bestimmungen dem Volk (und den Ständen) entzogen und dem Parlament vorbehalten bleiben soll. Die Gewichtung der Verfassungsbestimmungen nach ihrer Bedeutung ist, solange sich die Verfassung nicht selber darüber ausspricht, keine juristische Frage, sondern muss im politischen Prozess vorgenommen werden.<sup>116</sup> Die in der Lehre vertretene Unter-

---

Bundesverfassung bald einmal wieder Bestimmungen von relativ untergeordneter Bedeutung aufgenommen werden.

<sup>116</sup> Dasselbe gilt auch im Zusammenhang mit der Lehre der materiellen Schranken der Verfassungsrevision: Von den Grundprinzipien der Verfassung, die nur auf dem Wege der Totalrevision geändert werden dürfen, ist es ein kleiner Schritt zu Grundprinzipien, an denen gar nicht gerüttelt werden darf. Die Befürworter materieller Schranken der Verfassungsrevision pflegen ihren Gegnern ein dezisionistisches Demokratieverständnis vorzuwerfen. Das ist m.E. zu kurz gegriffen. Selbst wenn man annehmen wollte, es gäbe materielle Schranken der Verfassungsrevision (die letztlich nicht anders als naturrechtlich begründet werden können, da sich die Revisionsbestimmungen der Bundesverfassung darüber ausschweigen), stellt sich als nächstes die Frage, wer diese Schranken festlegen und über deren Einhaltung wachen soll. Die Anhänger materieller Schranken wollen der Bundesversammlung die Kompetenz dazu erteilen, eine Volksinitiative für ungültig zu erklären, wenn sie materielle Schranken verletzt. Damit trauen sie offensichtlich dem Volk und den Ständen nicht zu, eine Initiative abzulehnen, die materielle Schranken

scheidung zwischen materieller und formeller (Teil- und) Totalrevision ist irreführend, weil sie den Unterschied zwischen *Verfassungsgebung* und *Verfassungsauslegung* verwischt. Materielle Fragen sind im Rahmen des Verfahrens und nicht umgekehrt Fragen des Verfahrens im Rahmen materieller Überlegungen zu entscheiden. Wollten wir den formellen Kriterien zur Unterscheidung der Verfahrensarten – ohne Grundlage in den Revisionsbestimmungen der Verfassung – materielle Kriterien beifügen, müssten wir inhaltlich vorwegnehmen, was nach dem Willen des Verfassungsgebers erst durch das Verfahren zu bestimmen ist. Wir würden damit Fragen der *Verfassungsgebung* vorwegnehmen.

Nach WILDHABER kann ausnahmsweise von einer materiellen Totalrevision dann gesprochen werden, wenn eine formale Partialrevision nicht bloss tiefgreifende Folgen zeitigen, sondern das Verfassungsganze tangieren oder umkrempeln würde. Als Beispiel führt er das Begehren um Umwandlung der

---

verletzt. Oder sie befürchten, Volk und Stände einerseits und die Bundesversammlung andererseits könnten verschiedener Ansicht über unabänderliche Schranken der Verfassungsgebung sein. Wird eine derartige Uneinigkeit über materielle Schranken befürchtet oder erwartet, lassen sich aber zwei Schlussfolgerungen ziehen. Entweder wird an der Konzeption materieller Schranken festgehalten, über deren Inhalt zwar endlos gestritten werden kann, die aber durch die Bundesversammlung im Rahmen der Vorprüfung der Volksinitiativen autoritativ bestimmt werden müssen. Oder es wird auf die autoritative Festlegung materieller Schranken verzichtet, weil diese nicht 'objektiv' bestimmbar sind und weil der Bundesverfassung keine *besondere* Instanz zu entnehmen ist, die zur Festlegung derselben berufen wäre. Die naturrechtlichen, materiellen Schranken, worin immer diese bestehen, sollen jeweils durch diejenige Instanz gewahrt werden, die gemäss den Revisionsbestimmungen auch zum Entscheid in der Sache berufen ist. Das heisst nichts anderes, als dass die Wahrung materieller Schranken dem politischen Prozess überlassen werden soll. Die Bundesversammlung hat allerdings im Jahre 1996 anders entschieden, indem sie die Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" für ungültig erklärte, weil sie gegen zwingendes Völkerrecht versties (BB1 1996 I 1355, vgl. die Kritik an der bundesrätlichen Botschaft bei GRISEL, Das Verhältnis zwischen direkter Demokratie und völkerrechtlichen Verträgen, ZBl 1995 437 ff.). Bereits im Verfassungsentwurf 1995 zur Totalrevision der Bundesverfassung war eine derartige Einschränkung des Initiativrechts vorgeschlagen worden. In der nachgeführten Bundesverfassung ist nun ausdrücklich festgehalten, dass zwingende Bestimmungen des Völkerrechts durch die Verfassung nicht verletzt werden dürfen (Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV). Die Literatur zum Völkerrecht als Schranke der Verfassungsrevision ist kaum mehr überblickbar. Vgl. statt vieler AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 724 ff.; COTTIER/HERTIG, S. 18 ff.; EHRENZELLER, *Volksrechte*, S. 123 f.; RHINOW, S. 369 ff.; WILDHABER, *Neues*, S. 297 ff. Zu den materiellen Schranken im allgemein vgl. AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 324 ff.; TSCHANNEN, S. 171; WILDHABER in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 23 ff.; MARTIN KAYSER, Grundrechte als Schranke der schweizerischen Verfassungsgebung. Ein Beitrag zur Lehre von den materiellen Schranken der Verfassungsrevision, (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 140), Zürich 2001; jeweils mit zahlreichen Hinweisen.

Schweiz in einen Einheitsstaat oder das Begehren um die Einführung eines neuen Regierungssystems an:

"Eine Vorschrift, wonach die Schweiz inskünftig ein Einheitsstaat sein solle, müsste z.B. sinnvollerweise begleitet werden von einer Änderung der Vielzahl der Bestimmungen über Kompetenzverteilung, Verfassungsgewährleistung, Konkordate und Staatsverträge, Kantonsreferenden und Ständemehr, Nationalratswahl und Ständerat usw. Es ginge im Grunde nicht so sehr darum, dass die Einführung des Einheitsstaates systemsprengend wäre, sondern darum, dass es formal gar nicht möglich wäre, mit nur einer Vorschrift den Einheitsstaat überhaupt zu begründen. Es würde eine Totalrevision schon allein deshalb brauchen, weil der Wille der Initianten anders gar nicht erfüllt werden könnte."<sup>117</sup>

Diesen Überlegungen ist grundsätzlich beizupflichten. Eine Revision, die nicht bloss tiefgreifend ist, sondern deren Umsetzung zu weiteren, umfassenden Revisionen führen *muss*, die den Grundsatz der Einheit der Materie nicht wahren, wahrt selber den Grundsatz der Einheit der Materie nicht – bzw. höchstens fiktiv – und kann demnach nur im Verfahren der Totalrevision durchgeführt werden.

## 7. Zum Begriff der Totalrevision

Jede Untersuchung über die Teilrevision und den damit verknüpften Grundsatz der Einheit der Materie bliebe unvollständig, würde nicht auch auf die Totalrevision noch etwas näher eingegangen. Zu sehr sind Teil- und Totalrevision dogmatisch miteinander verknüpft.

In der Lehre wurden schon einige Versuche unternommen, den Begriff der Totalrevision positiv zu bestimmen. Vermutlich war auch hier GIACOMETTI der erste, der einen Versuch wagte. Jedenfalls erfolgten keine Hinweise auf andere Meinungen, als er in dem bereits mehrfach zitierten Artikel über die Kriseninitiative folgendes über den Begriff der Totalrevision schrieb:

"Im Gegensatz zur Initiative auf Partialrevision enthält somit die Volksanregung auf Totalrevision mehr als eine Materie. Die Totalrevision geht also immer auf mehrere Materien. Damit ist sie aber lediglich von der Partialrevision verschieden: der materielle Begriff der Totalrevision bedarf selbstverständlich einer näheren Prüfung. So müsste man sagen, dass nicht jede Revision der Bundesverfassung, die mehrere Materien beschlägt, eine Total-

---

<sup>117</sup> WILDHABER, *Verfassungsrevision*, S. 47.

revision sei: vielmehr stellt sich nur diejenige Revision als Totalrevision dar, die sich auf alle wesentlichen Materien der Bundesverfassung, also auf die gesamte Verfassung im materiellen Sinne, bezieht. ... Die Totalrevision umfasst also die Normenkomplexe der Bundesverfassung über die Demokratie, den Liberalismus und den Föderalismus. Die Revision mehrerer nicht wesentlicher Materien erscheint hingegen als eine Mehrheit von Partialrevisionen."<sup>118</sup>

Es wurde bereits erwähnt, dass der historische Verfassungsgeber klar nicht die Absicht hegte, gewisse Verfassungsbestimmungen der Revision durch eine Volksinitiative auf Teilrevision zu entziehen.<sup>119</sup> Ebenso wurde auf die Problematik der Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Verfassungsbestimmungen hingewiesen.<sup>120</sup> Damit erscheint dieser Definitionsversuch als fragwürdig.

In der neueren Lehre werden – ausgehend von den formellen und materiellen Kriterien der Total- und Teilrevision – verschiedenartige Revisions-Typen auseinandergehalten. EICHENBERGER unterscheidet zwischen Totalrevision im absoluten Sinn, totalen Formalrevisionen und totalen Formalrevisionen mit punktuellen Neuschöpfungen.<sup>121</sup> Daran anschliessend fächert WILDHABER die möglichen, verfassungsrechtlich zulässigen Totalrevisionen in folgende Kategorien auf:

*Materielle Totalrevisionen:*

- Strukturumwälzungen oder Systemveränderungen *im ganzen Bereich* der Verfassung;
- Strukturumwälzungen oder Systemveränderungen *in einzelnen Bereichen*;

*Punktuelle Neuschöpfungen:*

- Neuschöpfungen von *Einzelfragen* mit formaler Totalrevision;
- Neuschöpfungen *ganzer Bereiche* (Regelungskomplexe)
  - – *mit* formaler Totalrevision;
  - – *ohne* formale Totalrevision;

*Partialrevisionskette* ausgerichtet auf Totalrevision;

---

<sup>118</sup> GIACOMETTI, *Einheit der Materie*, S. 93, Anm. 7.

<sup>119</sup> Vgl. vorne, S. 36.

<sup>120</sup> Vgl. vorne, S. 37 f.

<sup>121</sup> EICHENBERGER, *Richtpunkte*, S. 443 ff.

*Totale Formalrevision:*

- *Neugliederung und -numerierung* ohne Neuformulierung;
- *Neuformulierung* ohne Neuschöpfung;
- *Entfernung der Gesetzesmaterien* aus der Verfassung ohne Neuschöpfungen.<sup>122</sup>

Mir ist nicht klar, ob diese Aufzählung bloss deskriptiv oder – in der Tradition GIACOMETTIS, der wie gesehen gewisse die Einheit der Materie verletzende Revisionen als Totalrevisionen ausschliessen will – normativ zu verstehen ist. Jedenfalls ist im Rahmen der *Verfassungsauslegung* die Frage nicht die, was eine Totalrevision ist oder alles sein kann, sondern welche Revisionen im Verfahren der Totalrevision zulässig sind. Deshalb ist an dieser Stelle festzuhalten, dass diese Aufzählung der Revisions-Typen ohne verfassungsrechtliche Relevanz ist. Da nicht jede denkbare, die Einheit der Materie verletzende Revision unter einen der oben aufgeführten Revisionstypen fällt,<sup>123</sup> sind diese Revisionstypen nicht nur normativ bedeutungslos, sondern auch unvollständig. Jede unzulässige, weil die Einheit der Materie verletzende Partialrevision ist zugleich eine verfassungsrechtlich zulässige Totalrevision.<sup>124</sup>

Es hat keinen Sinn, an eine Totalrevision rechtliche Mindestanforderungen zu stellen, damit sie als Totalrevision im Rechtssinne bezeichnet werden kann, bzw. damit innerhalb des Verfahrens der Totalrevision Genüge getan wird. Andernfalls müsste es nebst zulässigen Partialrevisionen, die die Einheit der Materie wahren, und den Totalrevisionen, die unter einen kanonisierten Revisions-typus subsumiert werden können, noch eine dritte Gruppe geben, die unter keine der beiden erstgenannten Kategorien fallen würde. Derartige Überlegungen führten aber geradewegs in die Sackgasse. Wollten wir gewisse Revisionen, die die Einheit der Materie verletzen, als verfassungsrechtlich unzulässige Totalrevisionen ausschliessen, müsste man hinter einige der oben aufgeführten Totalrevisionstypen ein Fragezeichen setzen. Schon die "totalen Formalrevisionen" wären fragwürdig. Dürfte nach dieser Lesart der Revisionsbestimmungen beispielsweise die nach einer Initiative auf Totalrevision neu gewählte Bundesversammlung das Volk mit einer neu gegliederten und neu numerierten Verfassung foppen? Es ist schwerlich denkbar, dass eine Volksinitiative auf Totalrevision bloss eine neue Numerierung der Verfassungsartikel im Auge hätte. Bedeutete Totalrevision im wörtlichen Sinne folglich nicht vielmehr, dass die Regelungen *materiell* geändert werden müssen? Falls das Parlament – sofern

---

<sup>122</sup> WILDHABER in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 22, mit weiteren Hinweisen.

<sup>123</sup> Z.B. Neuschöpfungen von Einzelfragen ohne formale Totalrevision.

<sup>124</sup> Ebenso EICHENBERGER, *Verfassung des Kantons Aargau*, S. 406: "Ob dann alle Regelungen *tatsächlich* neu erwogen werden und ob viel oder wenig Neues eingeführt wird, ist für den Begriff der Totalrevision, im Zusammenhang der Revisionsvorschriften, ohne Bedeutung."

kompetent – aus eigenem Antrieb eine Totalrevision vornehmen kann, wären wiederum die "Neuschöpfungen von *Einzelfragen* mit formaler Totalrevision" suspekt. "Neuschöpfungen von Einzelfragen" gemahnt stark an eine gegen die Einheit der Materie verstossende Teilrevision, da Einzelfragen eher in Partial- als in Totalrevisionen zu revidieren sind. Wir hätten inhaltlich einen unerlaubten Zwitter vor uns, der mittels eines formalistischen Kunstgriffs – beispielsweise durch eine neue Gliederung und Numerierung der Artikel – in eher rechtsmissbräuchlich anmutender Weise in eine "gültige" Totalrevision verwandelt würde. Die ganzen Überlegungen gipfelten somit in der Frage: Wie *total* muss eine Totalrevision sein, damit sie als Totalrevision qualifiziert werden darf?

Es verhält sich vielmehr so, dass im *Verfahren* einer Totalrevision *alles* geändert werden *darf*, aber *nichts* geändert werden *muss*.<sup>125</sup> Dies ist meines Erachtens sogar dann der Fall, wenn eine Totalrevision nach Annahme einer entsprechenden Volksinitiative auszuarbeiten ist. Da bei der Volksinitiative auf Totalrevision in der Form der allgemeinen Anregung weder im Bund noch in den Kantonen inhaltliche Vorgaben gemacht werden dürfen, halte ich es auch nicht für angebracht, dem Parlament oder dem Verfassungsrat als verfassungsgebende Versammlung irgendwelche Minimalvorgaben zu machen, in welchem Umfang revidiert werden muss. Wenn die verfassungsgebende Versammlung frei ist, zu bestimmen, *was* sie revidieren will, muss sie logischerweise auch darin frei sein, zu bestimmen, *wieviel* sie revidieren will, ja sogar *ob* sie nach Einleitung des Verfahrens überhaupt revidieren will. Das Verfahren der Totalrevision kann auch im Anschluss an eine angenommene Volksinitiative ergebnislos verlaufen<sup>126</sup> – oder aber auch zu einer bloss minimalen Revision führen. Dagegen ist nicht nur faktisch kein Kraut gewachsen: Es wäre absurd, die verfassungsgebende Versammlung zu einer Revision um der Revision willen zu verpflichten. Die Volksinitiative auf Totalrevision in der Form der allgemeinen Anregung kann – wenigstens solange sie nicht mit inhaltlichen Vorgaben verbunden werden darf – bei Lichte besehen nur als politischer Auftrag mit zwar erheblichem Gewicht, aber ohne rechtliche Bindungswirkung bezeichnet werden. Als besseres Petitionsrecht ist sie ein höchst unvollkommenes Mittel, um "von unten" bestimmte Verfassungsrevisionen herbeizuführen oder gar durchzusetzen. Dies zeigt gerade auch die Geschichte der Revisionsbestimmungen im Bund.<sup>127</sup> Seit 1848 war im Bund keiner Volksinitiative auf Totalrevision Erfolg

<sup>125</sup> Zum selben Resultat gelangt KUHN, S. 37: "Materiell lässt sich die Totalrevision nur negativ dadurch kennzeichnen, dass bei ihr – eben im Gegensatz zur Partialrevision – der Umfang der Revision ein beliebiger ist."

<sup>126</sup> So für den Bund WILDHABER in Kommentar BV, Art. 119, Rz. 47 f.; HÄFELIN/HALLER, N. 1775. Kritisch zu diesem Resultat AUBERT, Bundesstaatsrecht I, N. 376; FLEINER/GIACOMETTI, S. 713 f.

<sup>127</sup> "Messer ohne Klinge, dem das Heft fehlt", vgl. vorne, S. 27.



beschieden. Umgekehrt wurde sowohl im Bund als auch in fast allen Kantonen die Volksinitiative auf Partialrevision in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingeführt, welche die Volksinitiative auf Totalrevision in der Praxis weitgehend wenn nicht sogar ganz verdrängte.<sup>128</sup>

Die negative Definition der Totalrevision ist nicht nur aus systematischen, sondern ebenso aus historischen Gründen geboten. Die Bundesverfassung unterschied anfänglich überhaupt nicht zwischen Total- und Teilrevision, sondern kannte nur die Revision. Von Totalrevision wurde erst gesprochen, als die Partialrevision eingeführt wurde. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, zu untersuchen, inwiefern die historische Entwicklung in den einzelnen Kantonen identisch verlaufen ist. Immerhin steht fest, dass einerseits in zahlreichen Kantonen ursprünglich per Volksinitiative nur in allgemeiner Weise die (Total-) Revision verlangt werden konnte<sup>129</sup> und dass andererseits heute noch in einigen Kantonen bei Verfassungsänderungen durch das Parlament nicht zwischen Total- und Teilrevision unterschieden wird.<sup>130</sup> Es liegt deshalb nahe, zumindest im Bund die "Totalrevision" materiell als Sammelbegriff *sämtlicher* denkbarer – und nach wie vor zulässiger – Verfassungsrevisionsvorlagen zu verstehen. Man muss – wie bereits gesehen – sogar so weit gehen und sagen, dass im Verfahren der Totalrevision – wie früher im Verfahren der Revision im Bunde – nach wie vor *jede* denkbare Revision ausgearbeitet werden darf, auch bloss eine die Einheit der Materie wahrende Revision, die ebenso gut im Verfahren der Partialrevision ausgearbeitet werden könnte. Während also mit anderen Worten eine die Einheit der Materie verletzende Revision nur im Verfahren der Totalrevision ausgearbeitet werden darf, kann eine die Einheit der Materie wahrende Revision sowohl im Verfahren der Partial- als auch der Totalrevision ausgearbeitet werden. Die Teilrevision grenzt sich inhaltlich von der Totalrevision ab, nicht aber umgekehrt.

Die bisherigen Inkohärenzen bei der Auslegung der Revisionsvorschriften rühren von verschiedenen Seiten her. Erstens verführt der Begriff "*Totalrevision*" dazu, semantisch ausgelegt zu werden. Zweitens ist nicht immer klar, ob mit Totalrevision das *Verfahren* oder das *materielle Resultat* der Totalrevision bezeichnet wird. So wird man das Verfahren der Totalrevision zwar regelmässig dann einschlagen, wenn eine alte Verfassung durch eine neue ersetzt werden

---

<sup>128</sup> Die Volksinitiative auf Verfassungsteilrevision wiederum hat in den Kantonen gegenwärtig deshalb keine grosse Bedeutung, da sie weitgehend von der meist einfacher zustande zu bringenden Gesetzesinitiative verdrängt worden ist, vgl. HANGARTNER/KLEY, Rz. 1994.

<sup>129</sup> Für die Kantone Luzern, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau vgl. KÖLZ, *Verfassungsgeschichte*, S. 308, für Bern vgl. a.a.O., S. 503. Vgl.

<sup>130</sup> Die Kantone Graubünden, Wallis, Zug und Zürich, vgl. hinten, S. 144 ff.

soll – und um zu skizzieren, was dabei inhaltlich geändert werden soll, eignen sich beispielsweise die Kategorien von WILDHABER. Es kann aber auch dazu ergriffen werden, um grössere, die Einheit der Materie sprengende Reformvorhaben durchzuführen, ohne dass dabei die bestehende Verfassung durch eine neue ersetzt wird. Ich sehe sogar keinen Grund, weshalb es unzulässig sein soll, wenn als Ergebnis des Totalrevisionsverfahrens bloss eine Revision hervorgeht, welche die Einheit der Materie wahrt. Das Staatsorgan, welches kompetent ist, an die Stelle der alten Verfassung eine neue zu setzen, kann und darf sich auch mit weniger begnügen. Drittens mag der Unwille der Lehre, die Totalrevision negativ als Revision zu definieren, welche die Einheit der Materie *nicht* wahren muss, daher rühren, dass letztere als *notwendige Voraussetzung* einer freien und unverfälschten Willenskundgabe der Stimmberechtigten gilt: Der Widerspruch in der Lehre der Einheit der Materie als Garantin der freien und unverfälschten Willensbildung wird offensichtlich, wenn man die Totalrevision explizit als Revision definiert, welche die Einheit der Materie gerade *nicht* wahren muss. Es ist denn auch kaum ein Zufall, dass GIACOMETTI in demselben Aufsatz, in welchem er den Grundsatz der Einheit der Materie mit dem freien und unverfälschten Willen verknüpft, von einer Totalrevision mehr verlangt, als dass sie sich auf mehrere Materien bezieht.

Immerhin haben die von der Lehre entwickelten Revisionstypen unter verfassungsgeberischen Gesichtspunkten eine gewisse Bedeutung. Initianten können allenfalls mittels dieser Revisionstypen sich und anderen Rechenschaft darüber abgeben, was eigentlich im Rahmen der von ihnen vorgeschlagenen Totalrevision geändert werden soll. Insofern stellen die Revisionstypen – ebenso wie die Begriffe "Nachführung", "Justizreform", "Volksrechtsreform" etc., die unlängst im Bund Verwendung fanden – Hilfsmittel im *politischen* Diskurs dar, um im Vorfeld ein Bild über die *geplante* Revision zu vermitteln.

## 8. Begriffliche Klärung

Die Unterscheidung zwischen formeller und materieller Teil- und Totalrevision ist – wie gesehen – nicht dazu geeignet, Transparenz zu schaffen. Hinzu kommt, dass die Begriffe z.T. nicht eindeutig sind und sich nicht gegenseitig ausschliessen:

Bereits nicht so klar ist die *formelle Totalrevision*, welche die alte Verfassung ersetzt. Diese Definition sagt nichts über die quantitative und qualitative materielle Änderung aus. Ein Teil der Lehre scheint darunter eine Revision im Sinne einer blossen Nachführung zu verstehen,<sup>131</sup> während andere Autoren diese

---

<sup>131</sup> Vgl. z.B. die zitierten Kategorien von WILDHABER, vorne, S. 40 f.

Frage bewusst offen lassen.<sup>132</sup> Die formelle Totalrevision wird somit einerseits *weit* als verfassungsersetzende Totalrevision und andererseits *eng* als verfassungsersetzende Totalrevision *ohne inhaltliche Änderungen* aufgefasst.

Von der *formellen Teilrevision*, die neue oder geänderte Artikel in die bestehende Verfassung integriert, wissen wir nicht, ob sie den Grundsatz der Einheit der Materie einhält oder nicht.<sup>133</sup> Der Grundsatz der Einheit der Materie ist aber *das* Begriffsmerkmal der Teilrevision.<sup>134</sup> Der Begriff der formellen Teilrevision ist somit *zu weit* und findet im schweizerischen Staatsrecht keine Entsprechung. Unklar ist auch, ob eine formelle Teilrevision, die den Grundsatz der Einheit der Materie verletzt, als materielle Totalrevision zu bezeichnen ist.

Bei der *materiellen Totalrevision* werden Grundprinzipien geändert. Grundprinzipien können aber nach der hier vertretenen Auffassung sowohl in einer formellen Totalrevision als auch in einer formellen Teilrevision geändert werden.

Die *materielle Teilrevision* ändert Einzelheiten der Verfassung, belässt aber die tragenden Strukturen und Leitlinien. Auch hier ist wieder fraglich, ob die materielle Teilrevision den Grundsatz der Einheit der Materie wahrt oder nicht.

Diese vier Revisionsbegriffe grenzen sich nicht klar voneinander ab und stimmen nicht mit den verwendeten Begriffen im schweizerischen Verfassungsrecht überein. Sie sind überflüssig, stiften nur Verwirrung und sind deshalb – wie detaillierte Kanonisierungen verschiedener Totalrevisionstypen – aufzugeben.<sup>135</sup> Gestützt auf die geltenden Revisionsbestimmungen in der Schweiz werden folgende Definitionen vorgeschlagen:

- *Jede* Revision, die den Grundsatz der Einheit der Materie wahrt, ist eine *Teilrevision*. Aus dem *Verfahren* der Teilrevision darf nur eine Teilrevision resultieren.

---

<sup>132</sup> Vgl. BELLANGER, § 79, N. 6.

<sup>133</sup> BELLANGER, § 79, N. 6, präzisiert, dass sie den Grundsatz der Einheit der Materie zu wahren habe.

<sup>134</sup> Vgl. vorne, S. 30.

<sup>135</sup> Methodengeschichtlich geht dieses Vorgehen auf den Spätscholastiker WILHELM VON OCKHAM zurück ("Ockhams Rasiermesser"): "Frustra fit per plura, quod potest fieri per pauciora – pluralitas non est ponenda sine necessitate" ["Es ist nutzlos, etwas mit mehreren Begriffen darzustellen, wenn weniger genügen – begriffliche Unterscheidungen sind nicht ohne Notwendigkeit zu treffen", frei übersetzt durch den Verf.], Nachweis bei MIETHKE.

- Jede Revision, die den Grundsatz der Einheit der Materie nicht wahrt, ist eine *Totalrevision* und muss im *Verfahren* der Totalrevision durchgeführt werden. Aus dem *Verfahren* der Totalrevision kann aber auch bloss eine Teilrevision resultieren.<sup>136</sup>

Weiter ist möglich, dass eine Totalrevision im juristischen Sinne die bestehende Verfassung nicht ersetzt, sondern bloss ändert. Es würde deshalb einen Sinn haben, zwischen materieller und formeller Totalrevision zu unterscheiden. Diese Begriffe sind jedoch – wie gezeigt – mit unklaren oder abzulehnenden Interpretationen belastet. Es ist deshalb vorzuziehen, zwischen *verfassungsersetzender* und *verfassungsändernder* Totalrevision<sup>137</sup> zu unterscheiden. Diese Unterscheidungen wird hauptsächlich zu dem Zwecke getroffen, dass die Diskussion über Abstimmungsmöglichkeiten transparenter geführt werden kann.<sup>138</sup>

Damit gibt es folgende *rechtlich relevante* Begriffe über die Verfassungsrevision: Das Verfahren der Teilrevision, woraus nur eine die Einheit der Materie wahrende Teilrevision resultieren darf, und das Verfahren der Totalrevision, woraus sowohl eine verfassungsersetzende als auch eine verfassungsändernde Totalrevision resultieren darf, wobei die verfassungsändernde Totalrevision auch bloss eine die Einheit der Materie wahrende Teilrevision sein kann.

## 9. Verfahrensfragen

Falls wir klar zwischen Totalrevision im juristischen und im politischen Sinne und zwischen Totalrevision als Verfahren und Totalrevision als Menge aller zulässigen Resultate eines Totalrevisionsverfahrens unterscheiden, klären sich zwanglos einzelne Fragen im Zusammenhang mit in den letzten Dezennien durchgeführten Totalrevisionen in einzelnen Kantonen und im Bund.

---

<sup>136</sup> Der Bundesrat scheint sich neuestens dieser Ansicht – wenigstens implizite – anzuschliessen. In der Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) beantragt er, dass sämtliche Verfassungsänderungen in einem Bundesbeschluss verabschiedet werden sollen und dabei das Verfahren der Totalrevision nach Art.193 BV zum Zuge kommen soll. Mit diesem Vorgehen könne "die Frage umgangen werden, ob der Grundsatz der Einheit der Materie im vorliegenden Fall gewahrt wäre" (BB1 2001 2323 f.).

<sup>137</sup> Es sei eingeräumt, dass der Begriff "verfassungsändernde Totalrevision" – wenigstens auf den ersten Blick – in sich widersprüchlich wirken mag.

<sup>138</sup> Vgl. dazu gleich anschliessend.

## a) Partialrevisionskette

Die Partialrevisionskette ist eine "Sukzessivrevision in Paketen nach einem Gesamtplan, ohne abschliessende Globalabstimmung"<sup>139</sup>. Was staatspolitisch als *eine* Reform gedacht ist, stellt sich im juristischen Sinne als eine Abfolge von Partialrevisionen dar, falls die einzelnen Pakete jeweils die Einheit der Materie wahren.

## b) Paketrevision

Der Begriff der Paketrevision trat unter anderem in Erscheinung, als im Hinblick auf eine geplante Totalrevision der Kantonsverfassungen Basel-Landschaft und Solothurn vorgängig die Revisionsbestimmungen geändert und neu der Begriff des "einheitlichen Regelungsbereiches" gebildet wurden.<sup>140</sup> Die Zusammenfassung eines einheitlichen Regelungsbereiches in einer Revision kann sinnbildlich als "Schnüren eines Paketes" umschrieben werden. Die Paketrevision ist juristisch gesehen eine zulässige Teilrevision, falls die Einheit der Materie gewahrt ist. Mit anderen Worten liegt es in der Kompetenz des Verfassungsgebers, den Begriff des einheitlichen Regelungsbereichs mit dem Begriff der Einheit der Materie gleichzusetzen.<sup>141</sup> Falls die Paketrevision die Einheit der Materie verletzt, liegt eine Totalrevision vor.

Mit Hilfe einer Kette von Paketrevisionen kann ebenfalls eine Staatsreform durchgeführt werden. Je nachdem, ob die einzelnen Paketrevisionen den Grundsatz der Einheit der Materie wahren oder nicht, muss bei den einzelnen Paketrevisionen das Verfahren der Totalrevision eingeschlagen werden oder genügt jeweils das Verfahren der Teilrevision. Möglich ist auch eine "Totalrevisionskette" nach einem politischen Gesamtplan, nach welchem sich das Parlament bei der Beratung richtet. Eine solche ist nach schweizerischem Staatsrecht zulässig, auf Bundesebene, weil gemäss Art. 192 Abs. 1 BV die Bundesverfassung *jederzeit* ganz oder teilweise revidiert werden kann, auf kantonaler Ebene, weil Art. 51 Abs. 1 BV (Art. 6 Abs. 2 lit. c aBV) von den kantonalen Verfassungen ebenfalls ihre jederzeitige Revidierbarkeit verlangt und "Karenzfristen" verbietet.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> WILDHABER in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 71.

<sup>140</sup> Vgl. BIERI, S. 81, mit weiteren Hinweisen.

<sup>141</sup> Nach EICHENBERGER, *Verfassung des Kantons Aargau*, S. 405, erlaubt die aargauische Verfassung "sog. Paketrevisionen in einer massvollen Ausdehnung". Die Teilrevision – und damit auch die Einheit der Materie – ist gemäss § 122 Abs. 2 lit. b KV AG als "eine Mehrzahl von Verfassungsbestimmungen, die einen einheitlichen Regelungsbereich ausmachen" definiert.

<sup>142</sup> SALADIN in Kommentar BV, Art. 6 Rz. 65 ff.

Das im Bund zur Revision der Bundesverfassung eingeschlagene Verfahren mit Nachführung und anschliessender Volksrechts- und Justizreform kann als eine solche Totalrevisionskette betrachtet werden.<sup>143</sup> Dabei wurde die Reform in verschiedene Schritte unterteilt, die jeweils im Verfahren der Totalrevision durchzuführen waren, da sie den Grundsatz der Einheit der Materie sprengten.<sup>144</sup> Das Reformprogramm war dabei politische Richtschnur der einzelnen Totalrevisionen, jedoch rechtlich nicht bindend, da im Verfahren jeder Totalrevision grundsätzlich die ganze Verfassung revidiert werden *kann*.<sup>145</sup> Dass der

---

<sup>143</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates in BBl 1997 I 28 ff. und das darin beschriebene Baukastensystem: in einem ersten Schritt die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts (Vorlage A), anschliessend Reformen in den Bereichen Volksrechte (Vorlage B) und Justiz (Vorlage C). EHRENZELLER, *Reformprozesse*, § 12, Rz. 20, spricht von "je eigene materielle Totalrevisionen".

<sup>144</sup> Diese Schlussfolgerung zieht auch der Bundesrat in seiner Botschaft, fügt dieser Einsicht aber in einer Anmerkung den Fehlschluss hinzu, es müsste, wenn man davon ausgehe, dass die Behörden solche Pakete als materielle Totalrevisionen zur Abstimmung unterbreiten können, grundsätzlich auch den Bürgerinnen und Bürger möglich sein, auf dem Weg der Volksinitiative eine umfassende Neugestaltung eines ganzen Sachbereichs der Verfassung zu verlangen, da für Behördenvorlagen, die aufgrund einer Volksinitiative zur Abstimmung gelangen, unter dem Gesichtspunkt der korrekten Meinungsbildung und Entscheidfindung eigentlich die gleichen Massstäbe gelten sollten (BBl 1997 I 99 f.). Diese Ansicht ist aus dem simplen Grund falsch, weil nach geltendem Verfassungsrecht alleine die Bundesversammlung kompetent ist, Totalrevisionen auszuarbeiten. – An diesem Beispiel zeigt sich einmal mehr, zu welcher Konfusion die Lehre geführt hat, der Grundsatz der Einheit der Materie gewährleiste die unverfälschte Meinungsbildung, und dass diese Lehre spätestens bei der Diskussion im Zusammenhang mit Totalrevisionen ad absurdum geführt wird.

<sup>145</sup> Kritisch gegenüber dem Vorgehen von Bundesrat und Bundesversammlung WILDHABER, *Abstimmungsverfahren*, S. 1069 f., der vorab zu Recht moniert, dass die Bundesversammlung im laufenden Verfahren nur einmal und nicht dreimal die Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen habe. Weiter mute die Vorstellung künstlich an, dass weitere Totalrevisionen darauf gepfropft werden könnten, während diese eine noch diskutiert werde. Die Reformprojekte würden einerseits keine inhaltlich umfassende Umgestaltung der Verfassungsordnung bringen, sprengten andererseits aber den Rahmen blosser Partialrevisionen. Es sei in der Lehre weitgehend anerkannt, dass auch Behördeninitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung dem Gebot der Einheit der Materie zu folgen hätten. Diesem Mangel könne nicht abgeholfen werden, dass von vornherein auf eine begrenzte Thematik festgelegte Reformpakete zu selbständigen Totalrevisionen befördert werden. Denn das Erfordernis der Einheit der Materie werde beim Beschluss der Totalrevision "sozusagen ersetzt durch die einheitliche Entschlossenheit, die Verfassung als ganze zu ändern." – Die Vorstellung, dass bei einer Totalrevision eine "einheitliche Entschlossenheit, die Verfassung als ganze zu ändern", den Mangel der Einheit der Materie kompensiert, halte ich für viel künstlicher als eine Reihe aufeinander abgestimmter, durch politischen Konsens jeweils sachlich begrenzter Totalrevisionen. Überdies setzt sich WILDHABER hier mit seinem früher aufgestellten Kanon möglicher Totalrevisionen in Widerspruch: Die Justizreform lässt sich unschwer unter "Neuschöpfungen ganzer

Bundesrat bei den einzelnen Reformpaketen darauf geachtet hatte, dass sie nur Bestimmungen zum jeweiligen Sachbereich enthalten, war zwar politisch – im Sinne einer *freieren* oder präziseren Willensbildung – nicht aber rechtlich – "im Interesse einer *korrekten* Willensbildung"<sup>146</sup> – geboten.

### c) Abstimmungsverfahren bei der Totalrevision

Es sind weitere Verfahrensarten denkbar, mit welchen eine Staatsreform, d.h. eine Totalrevision im politischen Sinne, durchgeführt werden kann. Für die Frage, ob dazu das Verfahren der Teilrevision genügt oder dasjenige der Totalrevision eingeschlagen werden muss, ist einzig entscheidend, ob im Verlaufe der gesamten Revision wenigstens in einer Abstimmungsfrage der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt wird. Ist dies der Fall, ist das Verfahren der Totalrevision einzuschlagen.

Ob im Rahmen des Verfahrens der Totalrevision beispielsweise vorgängige Konsultativabstimmungen ohne rechtlich bindende Wirkung oder gleichzeitig mit dem Hauptpaket gestellte Eventualfragen möglich sind bzw. ob es zulässig ist, im Anschluss an eine Globalabstimmung über die einzelnen Pakete noch einmal befinden zu lassen,<sup>147</sup> hängt davon ab, ob ein entsprechendes Vorgehen der Verfassung nicht widerspricht und wenigstens in einem Gesetz ausdrücklich vorgesehen und geregelt ist.<sup>148</sup> Im umgekehrten Fall, d.h. ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage, ist jede einzelne Abstimmung entscheidungswirksam und hat zum Inkrafttreten der entsprechenden Revisionsvorlage zu führen.

Ohne gesetzliche Grundlage kann es hingegen zulässig sein, eine Totalrevision in verschiedene Vorlagen aufgeteilt zur Abstimmung zu bringen, so wie die Bundesversammlung vor Einführung der Partialrevisionsinitiative vor 1891 ebenfalls die Wahl hatte, einzeln oder im Gesamtpaket über mehrere revidierte Verfassungsmaterien abstimmen zu lassen. Diese Möglichkeit besteht allerdings nur dann, wenn es sich um eine verfassungsändernde Totalrevision<sup>149</sup> handelt, da nur in diesem Falle die angenommenen Teile ohne weiteres in Kraft treten können. Demgegenüber ist dieses Vorgehen bei einer vollständig neuen Verfas-

---

Bereiche (Regelungskomplexe) ohne formale Totalrevision" subsumieren (vgl. vorne, S. 40 f.).

<sup>146</sup> BBl 1997 I 100, Hervorhebung durch den Verfasser.

<sup>147</sup> Vgl. die Varianten einer geteilten Abstimmung bei WILDHABER in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 71 ff. Zu den spezielleren Verfahren, die einzelne Kantone im Rahmen einer Totalrevision angewandt oder eingeführt haben, vgl. BOLZ, S. 68 f.

<sup>148</sup> Zur prinzipiellen Zulässigkeit paketweiser Abstimmungen im Bund vgl. WILDHABER in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 52 ff.

<sup>149</sup> Zum Begriff der verfassungsändernden Totalrevision vgl. vorne, S. 46.

sung, die an die Stelle der alten treten sollte, d.h. bei einer sog. formellen oder verfassungsersetzenden Totalrevision, nicht möglich. Es bliebe unklar, ob durch die Annahme einzelner Teile der neuen Verfassung bereits die gesamte alte Verfassung oder bloss die entsprechenden alten Bestimmungen aufgehoben würden. Im ersten Fall entstünden Regelungslücken, im letzteren Fall könnte altes und neues Verfassungsrecht unversöhnlich nebeneinander zu stehen kommen,<sup>150</sup> es wäre jedenfalls fraglich, welche Bestimmungen der alten Verfassung noch gelten würden und welche nicht.<sup>151</sup> Aus demselben Grunde muss – wie auch immer ein Abstimmungsverfahren gesetzlich geregelt wird – bei jeder verfassungsersetzenden Totalrevision früher oder später entweder eine Inglobo-Abstimmung stattfinden, oder es kann die gesamte Verfassung erst in Kraft gesetzt werden, wenn sämtliche Teile bzw. "Pakete" angenommen worden sind, d.h. wenn insgesamt eine vollständige Verfassung die Gnade vor dem Souverän gefunden hat.<sup>152</sup>

## 10. Fazit

Der Grundsatz der Einheit der Materie dient der Abgrenzung der Teil- von der Totalrevision einer Verfassung. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist das Merkmal der Verfassungsteilrevision schlechthin. Jede Revisionsvorlage, die den Grundsatz der Einheit der Materie einhält, kann sowohl im Verfahren der Partialrevision als auch im Verfahren der Totalrevision zustande kommen. Jede

---

<sup>150</sup> Aus diesem Grunde wurde im Bunde auch zuerst mit dem Neubau der Verfassung, d.h. mit der Nachführung, der relativ unpolitischen "formellen" Totalrevision begonnen, um anschliessend die "materiellen" Total- oder Teilrevisionen einbauen zu können.

<sup>151</sup> Allenfalls könnte diesem Mangel mit Übergangsbestimmungen abgeholfen werden, vgl. WILDHABER in Kommentar BV, Art. 123, Rz. 21.

<sup>152</sup> So in den Kantonen, die eine Abstimmung in Teilen ausdrücklich vorsehen, Solothurn, Art. 139 Abs. 4 und 5 KV (Falls die Verfassung oder ein Teil davon abgelehnt wird, kommt ein zweiter Entwurf vor das Volk. Wird dieser erneut abgelehnt, ist das gesamte Revisionsverfahren gescheitert.), St. Gallen, Art. 122 Abs. 2 und 3 KV (zweite Vorlage über abgelehnte Teile oder über gesamten Entwurf; bei erneuter Ablehnung ist die Gesamtrevision gescheitert; gemeinsames In-Kraft-Treten aller Teile einer neuen Verfassung) und wohl auch Basel-Landschaft, § 144 Abs. 3 und 4 KV (Bei Ablehnung des zweiten Entwurfs gilt die Revision als gescheitert.). Der Kanton Zug, § 79 Abs. 4 KV, schweigt sich über die Konsequenzen der Ablehnung einzelner Teile aus. Im Bund wurde die Möglichkeit eingeführt, gemeinsam mit einer totalrevidierten Verfassung bis zu drei Varianten zu einzelnen Bestimmungen Volk und Ständen der Abstimmung zu unterbreiten. Die Annahme einer Variante hat die Auswechslung der entsprechenden Bestimmungen in der totalrevidierten Verfassung zur Folge (Art. 30bis GVG). Sie kann aber nur in Kraft treten, wenn die neue Verfassung ebenfalls von Volk und Ständen angenommen wird. Unbefriedigend an diesen etwas umständlich und gesucht wirkenden Verfahren ist, dass vom Souverän bereits an der Urne gutgeheissene Revisionen allenfalls gar nie in Kraft treten. Skeptisch ebenfalls CHABLAIS, S. 79 f.



Revisionsvorlage, die die Einheit der Materie nicht wahrt, ist eine zulässige Totalrevision und muss im Verfahren der Totalrevision zustande gekommen sein. Der Begriff der Einheit der Materie ist für sämtliche Vorlagen, die im Verfahren der Partialrevision zustandekommen, identisch auszulegen.

Bei Totalrevisionen kann rechtlich zwischen verfassungsersetzender und verfassungsändernder Totalrevision unterschieden werden. Während die verfassungsersetzende Totalrevision mit dem Begriff der formellen Totalrevision im weiten Sinne<sup>153</sup> gleichgesetzt werden darf, ist die verfassungsändernde Totalrevision nicht zu verwechseln mit der Lehre der sog. materiellen Totalrevision. Letztere stellt auf die Bedeutungsschwere und nicht auf den Umfang der Regelungen ab und will gewisse Revisionen, obwohl sie den Grundsatz der Einheit der Materie einhalten, nur im Verfahren der Totalrevision durchführen lassen. Die verfassungsändernde Totalrevision ist vielmehr als Revision definiert, die einerseits den Grundsatz der Einheit nicht wahren muss (aber wahren darf), andererseits aber die bestehende Verfassung nicht ersetzt, sondern nur ändert. Relevant wird die Unterscheidung zwischen verfassungsersetzender und verfassungsändernder Totalrevision einzig bei Fragen des Abstimmungsmodus. Die verfassungsersetzende Totalrevision kann – ausdrückliche gesetzliche Verfahrensbestimmungen vorbehalten – nur in globo der Abstimmung unterbreitet werden. Die verfassungsändernde Totalrevision *kann* demgegenüber auch ohne gesetzliche Grundlage nachträglich in verschiedene Vorlagen aufgeteilt werden.

---

<sup>153</sup> Vgl. vorne, S. 44 f.

## D. Eindämmung widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse

### 1. Zur ökonomischen Analyse des Rechts

Nicht nur die Staatsrechtslehre, auch die Volkswirtschaftslehre setzt sich – seit mehreren Jahrzehnten – mit der Entscheidungsfindung mittels Abstimmungen auseinander. Diese Untersuchungen werden in der juristischen Literatur zunehmend rezipiert.<sup>154</sup> Bemerkenswert ist, dass beide Seiten auf denselben Ahnherrn zurückgreifen können. CONDORCET (1743-1794), von Hause aus Mathematiker, hat nicht nur wichtige Grundlagen für heutige ökonomische Untersuchungen des Rechts geschaffen.<sup>155</sup> Während der französischen Revolution entwarf er eine Verfassung, die ihre jederzeitige Revidierbarkeit, das obligatorische Verfassungsreferendum sowie die Verfassungsinitiative ebenso vorsah wie Gesetzesreferendum und -initiative.<sup>156</sup> Seit Beginn der Regenerationszeit sind diese "streng rationalen, individualistischen und egalitären Institutionen" in der Schweiz rezipiert worden.<sup>157</sup>

Die heutige ökonomische Lehre und damit auch die zeitgenössische, auf CONDORCET zurückgehende ökonomische Analyse des Rechts geht von der Prämisse

---

<sup>154</sup> Vgl. WALTER ADOLF JÖHR, *Das Abstimmungsproblem bei Initiativen*, St. Gallen 1975; CHRISTOPH HAAB, *Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat*, Diss. Zürich 1984; RICHARD HAAB, *Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage)*, Diss. Zürich 1989; LUZIAN ODERMATT, *Das Abstimmungsverfahren bei Grundsatz- und Einzelpunktabstimmungen, mit und ohne Varianten*, ZBl 1991 93 ff. Im Zusammenhang mit der Einheit der Materie vgl. insbesondere auch den Aufsatz des Nationalökonomen PETER MOSER, *Die Schweiz zwischen Immobilität und Instabilität: Auswirkungen der Einführung der allgemeinen Volksinitiative und der Verfassungsgerichtsbarkeit*, in: *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?*, BORNER SILVIO/RENTSCH HANS (Hrsg.), Chur/Zürich 1997, S. 259 ff.

<sup>155</sup> *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Paris 1785, auszugsweise Faksimile-Wiedergabe (Seiten 46 bis 70; Abstimmungsparadoxon) in: *Rechnen und Entscheiden*, Schriften zur Rechtstheorie Heft 71, Berlin 1977, S. 267 ff. Zur Einführung in Condorcets Leben, Werk und Wirkungsgeschichte vgl. KÖLZ, *Fortschritt, unideologisch, Von der Aktualität Condorcets (1743-1794)*, in: *Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat*, Chur/Zürich 1998, S. 161 ff. sowie ALEXANDRE MÉTRAUX, *Condorcets Entscheidungstheorie und das Problem der Legitimation des Mehrheitsentscheids*, in: *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 395 ff.

<sup>156</sup> Vgl. KÖLZ, *Verfassungsgeschichte*, S. 79 f.: Der von der girondistischen Verfassungskommission ausgearbeitete "Plan de Constitution, présenté à la Convention Nationale, les 15 et 16 Février 1793, l'an II de la République" übernahm Condorcets Verfassungsentwurf mit wenigen Änderungen.

<sup>157</sup> KÖLZ, *Verfassungsgeschichte*, S. 629.

aus, dass der Mensch ein egoistischer, rationaler Nutzenmaximierer ist.<sup>158</sup> Diese Prämisse wird im folgenden *als Arbeitshypothese* übernommen.

In einem ersten Teil wird in die Problematik von Abstimmungen nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit eingeführt. In einem zweiten und dritten Teil wird eine These formuliert und begründet, inwiefern diese Problematik im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Einheit der Materie eine Rolle spielt.

## 2. Phänomene bei Abstimmungen nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit

Ich möchte die einzelnen Phänomene anhand konkreter Beispiele erläutern:

### a) **Paradoxe oder zyklische Mehrheitsverhältnisse bzw. Abstimmungsergebnisse**

Anna, Bea und Carla möchten gemeinsam eine Reise unternehmen. Anna möchte am liebsten nach Deutschland, Bea nach England, und Carla zieht es nach Frankreich. Da sie nicht nur gute Freundinnen, sondern auch gute Demokratinnen sind, beschliessen sie, über ihr Ferienziel abzustimmen. Die einfache Mehrheit soll entscheiden. Zuerst stimmen sie darüber ab, wer nach Deutschland will. Nur Anna meldet sich. Dann folgt die Abstimmung über England. Nur Bea hebt die Hand. Schliesslich votiert nur Carla für Frankreich. Nach einer kurzen Diskussion einigen sich die drei Freundinnen darauf, in einer ersten Abstimmung Deutschland und England einander gegenüber zu stellen und den Sieger anschliessend gegen Frankreich antreten zu lassen. Bei der ersten Abstimmung zwischen Deutschland und England schwingt England mit zwei zu eins Stimmen obenaus. Neben Bea will auch Carla lieber nach England als nach Deutschland. In der zweiten Abstimmung zwischen England und Frankreich zieht neben Carla auch Anna die französische der englischen Küche vor. Carla ist sehr und Anna halbwegs zufrieden, Bea aber protestiert. Nach einer kurzen Diskussion wird dem Antrag Beas stattgegeben und es findet eine dritte Abstimmung zwischen Frankreich und Deutschland statt. Dieses Mal schwingt Deutschland obenaus. Eine Zeit lang schweigen die Freundinnen ratlos.

*Wie kommt es zu diesem Resultat?*

*Anna und Bea reisen lieber nach Deutschland als nach Frankreich,  
Bea und Carla reisen lieber nach England als nach Deutschland,  
Carla und Anna wollen lieber nach Frankreich als nach England.*

---

<sup>158</sup> "Man is an egoistic, rational, utility maximizer", MUELLER, S. 2.

*Oder symbolisch dargestellt:*

*A,B:  $D > F$*

*B,C:  $E > D$*

*C,A:  $F > E$*

*Dies führt zu folgender Reihenfolge der Präferenzen, d.h. zu folgenden sogenannten Präferenzordnungen von Anna, Bea und Carla:*

*Anna bevorzugt die Reiseorte in folgender Reihenfolge:  $D > F > E$*

*Bea bevorzugt die Reiseorte in folgender Reihenfolge:  $E > D > F$*

*Carla bevorzugt die Reiseorte in folgender Reihenfolge:  $F > E > D$*

*Diese Präferenzordnungen von Anna, Bea und Carla haben zur Folge, dass sich die Abstimmungsergebnisse im Kreise drehen, weil keine der drei Reisedestination oben ausschwingt:*

*$D > F > E > D > F > E > D$  usw.,*

*anders notiert:*

*//:  $D > F > E > :$ //*

Die Situation, bei welcher aufgrund der Präferenzordnung der an der Abstimmung sich beteiligenden Personen sich die Abstimmungsergebnisse im Kreise drehen (bzw. drehen würden), wird als CONDORCET-Dilemma oder ARROW-Paradoxon bezeichnet.<sup>159</sup>

## **b) Agenda-Setter-Problem**

Nach dem Schweigen folgt eine etwas längere Diskussion, in welcher die drei Freundinnen gemeinsam zum Schluss kommen, dass die Reihenfolge der Abstimmungen entscheidend ist. Deshalb einigen sie sich darauf, die erste Abstimmungspaarung auszulösen.

*Die Freundinnen sind sich des sogenannten Agenda-Setter-Problems bewusst geworden. Falls die Freundinnen bei jeder Abstimmung entsprechend ihrer Präferenzordnung abstimmen, schwingt, wie sich leicht nachprüfen lässt, stets das Land obenaus, über welches erst in der zweiten Abstimmung abgestimmt wird. Wer die Abstimmungsreihenfolge aufstellen*

---

<sup>159</sup> KÖLZ, Condorcet, S. 166.

*kann, hat weitreichenden Einfluss auf das Abstimmungsergebnis. Deshalb wird die Abstimmungsreihenfolge ausgelost.*

Die Auslosung ergibt, dass wieder zuerst zwischen Deutschland und England abgestimmt wird:

- 1. Abstimmung: D : E
- 2. Abstimmung: D/E : F

Carla meint jetzt, man müsse die Abstimmung gar nicht mehr durchführen, da wieder dasselbe Resultat erfolgen werde, während Anna und Bea dem heftig widersprechen.

### **c) Taktisches Verhalten bei Abstimmungen**

Man müsste meinen, die beiden Abstimmungen würden zum selben Resultat wie oben führen. Das würde auch zutreffen, sofern alle Akteurinnen jeweils entsprechend ihrer Präferenzordnung stimmen würden. Dieses Mal gewinnt jedoch in der ersten Abstimmung, in welchem zwischen Deutschland und England gewählt werden kann, Deutschland mit dem Verhältnis zwei zu eins. Bea stimmt entgegen ihrer Präferenzordnung ( $E > D > F$ ) für Deutschland, damit in der zweiten Abstimmung zwischen Deutschland und Frankreich ebenfalls Deutschland obsiegt, was für sie das kleinere Übel als Frankreich darstellt.

*Bea verhält sich diesmal taktisch. Weil sie die Präferenzordnungen ihrer Kolleginnen (mittlerweile) kennt, weiss sie, dass sie gegen ihr – bei dieser Abstimmungsreihenfolge chancenloses – Wunschziel England stimmen muss, damit Deutschland in der zweiten Abstimmung das für sie grössere Übel Frankreich verhindert.*

Taktisches Abstimmungsverhalten liegt vor, wenn in einer Abstimmung gegen die eigene Präferenzordnung abgestimmt wird, um ein entsprechend den Umständen (Präferenzordnungen der Mitbeteiligten) optimales Schlussresultat zu erreichen.

*Taktisches Abstimmungsverhalten setzt voraus, dass vorhergesehen – oder zumindest darauf spekuliert – werden kann, wie die einzelnen Abstimmungen verlaufen würden, wenn jede Partei gemäss ihren Präferenzordnungen abstimmen würde. Andernfalls hätte man keine Veranlassung, gegen die eigene Präferenzordnung abzustimmen. Mit taktischem Verhalten kann somit auch die Macht eines allfälligen Agenda-Setters, der ebenfalls im Wissen der einzelnen Präferenzordnungen der einzelnen Akteure die Rei-*

*henfolge der Abstimmungen und damit das Resultat in seinem Sinne vorherzubestimmen versucht, teilweise neutralisiert werden.*

Jetzt protestiert Carla noch lauter als Bea das letzte Mal und fordert die Annullierung der Abstimmung, da sich Bea mit ihrem taktischen Verhalten unlauter verhalten habe. Bea wehrt sich heftig gegen diese Anschuldigungen und beruft sich auf ihre Abstimmungsfreiheit. Anna versucht zwischen den beiden Positionen zu vermitteln, da sie einen Streit zwischen Carla und Bea verhindern will. Die drei Freundinnen kommen darin überein, die Entscheidung auf ein nächstes Treffen zu vertagen.<sup>160</sup>

#### **d) Stimmentausch als weitere Form taktischen Abstimmungsverhaltens**

##### *(i) Einleitung*

Neben der Gefahr paradoxer Abstimmungsergebnisse, dem Agenda-Setter-Problem und der Möglichkeit taktischen Abstimmungsverhaltens zeigt sich bei Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip ein weiteres Problem darin, dass zwar die einzelnen Teilnehmer für oder gegen eine Änderung stimmen können. Sie vermögen aber nicht zum Ausdruck zu bringen, *in welchem Masse* sie das eine dem andern vorziehen. Sie können die *Reihenfolge* ihrer Präferenzen, d.h. jeweils ihre Präferenzordnung, kundgeben, nicht aber die *Skalierung* derselben.

Bei einer skalierten Präferenzordnung wird zusätzlich angegeben, in welchem Masse A gegenüber B vorgezogen wird.

*Stimmentausch* besteht nun darin, dass man Herzensanliegen anderer Gruppierungen, *die man eigentlich ablehnen würde*, unterstützt, damit im Gegenzug die anderen Gruppierungen für die eigenen Herzensanliegen stimmen, die sie eigentlich ablehnen würden.

---

<sup>160</sup> In diesem Beispiel wird stillschweigend vorausgesetzt, dass letztlich keine der drei Frauen von den beiden andern zu einem Reiseziel gezwungen werden kann. Das Entscheidungsverfahren kann daher laufend wieder zur Disposition gestellt werden, indem geltend gemacht wird, das Verfahren führe zu einem zufälligen Resultat oder gebe die Präferenzordnungen der Parteien nicht vollständig und richtig wieder. Das Resultat muss allseits akzeptiert werden können, andernfalls sind die freiwilligen gemeinsamen Ferien zum Scheitern verurteilt. Demgegenüber können im politischen Alltag Entscheide nicht aufgrund des Verfahrens angefochten werden, sofern das Verfahren korrekt durchgeführt worden ist, selbst wenn die Verfahrensregeln entweder zu einem falschen oder zufälligen Resultat geführt haben.

*Beispiel:*

*In einem Staat stehen die Arbeiter-, Bauern-, Christen-, Demokraten-, Effekthändler-, Fabrikantenpartei, Grüne und Handwerkerpartei zur Wahl ins nationale Parlament. Nach den Wahlen setzt sich das Parlament wie folgt zusammen:*

<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>G</i>	<i>H</i>
20%	10%	20%	10%	5%	5%	10%	20%

*Nun steht eine Arbeitszeitreduktion im Parlament zur Diskussion. Sie würde mit 80% zu 20% genauso abgelehnt wie eine Erhöhung der Landwirtschaftssubventionen mit 90% zu 10%, die Beiträge des Staates an die Landeskirchen mit 80% zu 20% usw. Jedes Anliegen einer einzelnen Partei würde abgelehnt, wenn die einzelnen Parteien nicht auf die Idee kommen würden, sich gegenseitig zu verbünden nach dem Motto, gibst du mir die Wurst, so lösche ich dir den Durst. Nun werden sich vor allem diejenigen Parteien zum Stimmentausch zusammenfinden, deren Interessen sich ähnlich sind oder am wenigsten in die Quere kommen. Die Effekthändler, Fabrikanten und die Handwerker vertreten ihre Interessen gemeinsam gegenüber den Arbeitern. Da ihnen die 30% Stimmen noch nicht reichen, werden sie Verbündete suchen und z.B. beim Bauernstand anklopfen. Sie werden zwar ungern den vor allem auch durch sie gefütterten Fiskus mit Landwirtschaftssubventionen belasten, nehmen diese Massnahme eher planwirtschaftlichen Charakters jedoch in Kauf, um gegen Anliegen aus der Arbeiterschaft ihre Stimmkraft zu vergrössern. Weiter werden sie versuchen, die Demokraten und die Christen, keine Interessenvertreter im engeren Sinne, mit ähnlichen Entgegenkommen an sich zu binden, während sie die Grünen im Hinblick auf die Verfolgung ihres persönlichen Profits eher als störend empfinden. Umgekehrt werden die Arbeiter versuchen, die Christen an die Bergpredigt zu erinnern, den heimatlosen Grünen ihre Unterstützung anbieten, um im Gegenzug von ihnen unterstützt zu werden usw.<sup>161</sup>*

Selbstverständlich hat jede Koalition auch einen Fundus an gemeinsamen Grundüberzeugungen. Dies alleine schon deshalb, damit der Stimmentausch für die einzelnen Parteien einer Koalition möglichst minimal gehalten werden kann.

---

<sup>161</sup> Um Missverständnisse zu vermeiden möchte ich darauf hinweisen, dass dieses und auch nachfolgende Beispiele nicht auf politologischen Untersuchungen basieren: Es geht bloss darum, Beispiele zu verwenden, die zwar keinen Wahrheitsgehalt bezüglich des wahrscheinlichen Verhaltens von Parteien oder Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in der Schweiz oder in anderen Ländern für sich beanspruchen, aber nach dem Motto "Se non è vero, è ben trovato" anschaulicher und eingängiger sind als abstrakte Beispiele.

## *(ii) Expliziter und impliziter Stimmentausch*

*Expliziter* Stimmentausch liegt vor, wenn der Austausch gegenseitiger Hilfeleistung im Rahmen *mehrerer, nacheinander folgender Abstimmungsvorlagen* stattfindet. Er setzt deshalb gegenseitige Absprache, die auch konkludent erfolgen kann, und gegenseitiges Vertrauen voraus. Wenn man *contre coeur* für die Hauptanliegen seines Koalitionspartner stimmt, muss man darauf bauen können, dass man vom Koalitionspartner in den eigenen Hauptanliegen nicht im Stich gelassen wird.

*Impliziter* Stimmentausch liegt vor, wenn die verschiedenen Hauptanliegen der einzelnen Koalitionspartner – die von den anderen Koalitionspartnern möglicherweise nur deshalb in Kauf genommen werden, weil sie ihr eigenes Hauptanliegen auch darin plazieren können – *innerhalb einer Abstimmungsvorlage* vereint werden. Der Vorteil des impliziten gegenüber des expliziten Stimmentauschs liegt darin, dass bei der Abstimmung nicht auf die Loyalität des oder der Koalitionspartner vertraut werden muss.<sup>162</sup>

## *(iii) Stimmentausch in den verschiedenen politischen Systemen*

In jeder rein repräsentativen Demokratie genügt eine Koalition bzw. ein Stimmentausch im Parlament, um Anliegen durchsetzen zu können. Dementsprechend ist es bei parlamentarischen Regierungssystemen üblich, dass sich die an der Regierung beteiligten Parteien für die Dauer einer Legislaturperiode auf ein Koalitionsprogramm einigen. In diesem Koalitionsprogramm nehmen sie den parlamentarischen Stimmentausch in den als wichtig erachteten Punkten vorweg, um eine spätere Regierungskrise – ausgelöst durch Uneinigkeit in einer Sachfrage – möglichst zu vermeiden und dergestalt dem geschlossenen Regierungsbündnis eine gewisse Stabilität angedeihen zu lassen.

In einer Referendumsdemokratie schweizerischen Zuschnitts ist der parlamentarische Stimmentausch eingeschränkt. Impliziter Stimmentausch kann bei denjenigen Vorlagen, wo der Grundsatz der Einheit der Materie gilt, so z.B. bei allen Partialrevisionen der Verfassung, nur innerhalb einer Materie erfolgen. Expliziter Stimmentausch wiederum kann nicht auf die Spitze getrieben bzw. parlamentarische Mehrheiten dürfen nicht zu knapp berechnet werden, da die Wählerinnen und Wähler im Rahmen eines allfälligen Referendums den Stimmentausch aus verschiedenen Gründen nicht immer nachvollziehen:

---

<sup>162</sup> Der Begriff "impliziter Stimmentausch" entspricht demjenigen des Logrolling im angelsächsischen Sprachraum, vgl. beispielsweise HUGENSCHMIDT, S. 200 und dort zitierte Autoren.



1. Expliziter Stimmentausch ist nur in einem überschaubaren Rahmen durchführbar, wo gegenseitige Kontrolle gewährleistet ist. Das offene Abstimmungsverfahren im Rahmen des Parlaments ermöglicht erst die Bildung eines Vertrauensverhältnisses, das die einzelne Partei in für sie zweitrangigen Angelegenheiten gegen ihre eigenen Überzeugungen oder Interessen abstimmen lässt. Das Verhalten der Koalitionspartner ist überprüfbar. Verhielten sich die Koalitionspartner in der Vergangenheit loyal, besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, von diesen auch in Zukunft in den eigenen Hauptanliegen unterstützt zu werden. Demgegenüber wird an der Urne geheim abgestimmt. Selbst wenn die Stimmberechtigten der Parteien, die im Parlament Stimmentausch betreiben, geneigt wären, den von "ihren" Parteien betriebenen expliziten Stimmentausch an der Urne nachzuvollziehen, um ihren Nutzen zu maximieren, fehlt ihnen die Information über ihr gegenseitiges Abstimmungsverhalten. Damit fehlt ihnen die Vertrauensbasis, um im Rahmen eines Nachvollzuges des parlamentarischen Stimmentauschs bei einzelnen Vorlagen zuweilen gegen die eigenen Interessen zu stimmen, in der Hoffnung, die anderen am Stimmentausch involvierten Stimmberechtigten werden im Gegenzug dasselbe tun.
2. In der Schweiz ist die Regierung für eine feste Amtszeit gewählt, sie hängt nicht von einer festen Koalition ab. Daher können Koalitionen je nach Sachfrage auch wechseln, ohne dass eine Regierungskrise heraufbeschwo- ren wird. Wenn aber die Koalitionen je nach Sachfrage wechseln können, besteht weniger Anlass, expliziten Stimmentausch zu betreiben.
3. Falls eine Partei der Mehrheitskoalition eine Abstimmungsparole herausgibt, die aus Gründen des Stimmentauschs den eigenen Präferenzen und derjenigen ihrer Klientel widerspricht, folgt die Klientel oder ein Teil davon vielleicht deshalb nicht, weil sie den Mechanismus des Stimmen- tauschs nicht durchschaut.
4. Ein Teil der Wählerschaft lehnt als Stimmberechtigte den Stimmentausch aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Sie wollen jede Vorlage nach ei- genem Gutdünken beurteilen, jenseits koalitionstaktischer Überlegungen. Da überdies das Parteiprogramm jeder grösseren Partei selber auch ein Beispiel impliziten Stimmentauschs darstellt, ergibt sich von selbst, dass Wählerinnen und Wähler längst nicht in allen Sachfragen der Parole ihrer Partei folgen.

Das Referendum führt dazu, dass bei jeder Sachfrage eine Mehrheit im Volk ge- funden werden muss, andernfalls Minderheitsanliegen, die innerhalb einer par- lamentarischen Mehrheit durch Tausch durchgesetzt worden sind, in der Refe- rendumsabstimmung abgelehnt werden. Dadurch wird der Anreiz für *expliziten*

Stimmentausch innerhalb des Parlaments stark vermindert. Vielmehr steigt der Anreiz, bei einzelnen Vorlagen möglichst breite Kreise in einen *impliziten* Stimmentausch einzubeziehen, um sie "referendumssicher" zu machen. Der Parteidisziplin wird folglich ein geringer Stellenwert eingeräumt, da diese Vorbedingung für Koalitionen und Stimmentausch mit anderen Parteien weitgehend überflüssig ist. Dadurch stehen die Abgeordneten selber weniger unter einem Koalitionszwang. Sie können ihren Willen frei(er) ausdrücken.

(iv) *Impliziter Stimmentausch und die Trennung von Volksinitiativen*

Bei Volksinitiativen kann der Wille der Unterzeichner verfälscht werden, wenn sie nicht eins zu eins umgesetzt werden.

*Beispiel:*

- 5 Verbände(A, B, C, D und E) reichen im Namen ihrer Mitglieder eine Volksinitiative ein,
- 6 verschiedene Anliegen (P1 bis P6) werden in dieser Volksinitiative vereint,
- die Anliegen wahren die Einheit der Materie oder die Einheit der Materie muss nicht gewahrt werden,
- die Verbände praktizieren impliziten Stimmentausch und stellen eine gesamthafte "Kosten-Nutzen-Rechnung" auf,

dann könnte der Grad der Zustimmung der Verbände zu den einzelnen Anliegen beispielsweise so aussehen:

	P1	P2	P3	P4	P5	P6
A	+10	+10	-2	-2	-2	-2
B	+10	-2	+10	-2	-2	-2
C	+10	-2	-2	+10	-2	-2
D	+10	-2	-2	-2	+10	-2
E	+10	-2	-2	-2	-2	+10

+x bezeichnet als Rechnungseinheit den Grad der Zustimmung, -x den Grad der Ablehnung der Verbände zu den einzelnen Anliegen. Postulat P1 findet die ungeteilte Unterstützung aller Verbände. Die Anliegen P2 bis P6

*werden nur jeweils von einem Verband unterstützt, während sie die übrigen Verbände ablehnen bzw. bloss in Kauf nehmen.*

*Würden die Verbände alleine das Postulat P1 als Volksinitiative einreichen, würde die gesamthafte Zustimmung bei allen Verbänden +10 betragen. Indem sie jeweils unter Inkaufnahme von Anliegen der anderen Verbände ein weiteres Herzensanliegen in die Initiative aufnehmen können, steigert sich die Zustimmung zur gesamten Volksinitiative bei allen Verbänden auf +12. Es liegt hier also ein Beispiel impliziten Stimmentauschs vor.*

*Wird über die Volksinitiative getrennt nach einzelnen Anliegen abgestimmt, kann – falls nicht alle Anliegen angenommen werden – der Wille eines Teils der Initianten z.T. krass verfälscht werden. Falls P2 bis P6 angenommen werden, sind die Initianten auch noch besser gestellt als vorher (je +2). Falls aber nur P5 und P6 an der Urne reussieren, werden die Verbände A, B und C sehr unzufrieden sein, da diesfalls ihre Ablehnung je minus 4 beträgt. Für dieses Resultat hätte die Mehrheit der Verbände die Volksinitiative nicht unterstützt.*

Aus diesem Beispiel ergibt sich, dass eine Volksinitiative – ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage – aus zwei Gründen nicht aufgeteilt werden darf. Erstens ist nicht sicher, dass das Unterschriftenquorum auch für jeden Teil der Initiative erreicht worden wäre.<sup>163</sup> Zweitens besteht die Gefahr, dass ein Teil der Unterzeichnenden nach der Abstimmung (bzw. den Abstimmungen) über die von ihnen mitunterzeichnete Initiative schlechter dasteht, falls nicht alle Teilvorlagen angenommen würden. Ihr Wille würde verfälscht bzw. ihr Initiativrecht verletzt, wenn sie mit ihrer Unterstützung der ursprünglichen Initiative eine Rechtsänderung bewirken würden, die ihrem Willen widerspricht.

Die Gefahr einer Verfälschung des Willens von Stimmberechtigten, die eine Initiative unterzeichnen, die die Einheit der Materie verletzt, besteht folgerichtig nicht bei der Unterzeichnung selber, sondern bei einer allfälligen Aufteilung der Initiative.

#### **e) Impliziter Stimmentausch und zyklische Mehrheitsverhältnisse**

Anna, Bea und Carla haben sich wieder getroffen, um erneut über die gemeinsamen Ferien zu beraten.<sup>164</sup> Sie sind sich darüber einig, dass eine Wiederholung der Abstimmungen über die Reisedestinationen keinen Sinn hat, wenn die Prä-

---

<sup>163</sup> Vgl. dazu vorne, S. 23.

<sup>164</sup> Vgl. vorne, S. 53 ff.

ferenzen seit dem letzten Mal gleich geblieben sind. So oder so gebe es ein Patt. Anna bemerkt, sie habe ihre Meinung geändert. Anstelle einer Wiederholung der Abstimmungen schlägt sie vor, dass jede Freundin ihre Präferenzordnung bezüglich dieser drei Länder auf einen Zettel aufschreiben soll. Anschliessend soll anhand dieser drei Zettel mittels 'virtueller Abstimmungen' ermittelt werden, wohin die Reise gehen soll. Bea und Carla erklären sich mit diesem Vorgehen einverstanden.

*Folgendes haben Anna, Bea und Carla auf ihre Zettel notiert:*

<i>Anna bevorzugt die Reiseorte in folgender Reihenfolge:</i>	$D > E > F$
<i>Beas Präferenzordnung:</i>	$E > D > F$
<i>Carlas Präferenzordnung:</i>	$F > E > D$

*Dadurch, dass bei Annas Präferenzordnung neuerdings England statt Frankreich an zweiter Stelle nach Deutschland steht, ergeben sich folgende virtuellen Abstimmungsergebnisse:*

$D : F = 2 : 1$  (A,B : C)  
 $E : D = 2 : 1$  (B,C : A)  
 $E : F = 2 : 1$  (A,B : C)

*und folgende gemeinsame Präferenzordnung:  $E > D > F$*

Bea stellt fest, dass England als Reiseziel auserkoren sei. Anna pflichtet ihr bei.

Carla ist mit dem Ergebnis unzufrieden. Es wurmt sie, dass sie in zwei Abstimmungen unterlegen ist. Sie macht geltend, wie ungerecht es ihr gegenüber sei, dass der Tausch der zweiten und dritten Position der Präferenzordnung von Anna derart weitreichende Wirkung habe, dass sie nun als Verliererin dastehe. Sie wolle viel lieber nach Frankreich als nach England, von Deutschland ganz zu schweigen. Gleichwohl sei sie bereit, beispielsweise die Hälfte der Feriendauer in Deutschland zu fristen, wenn sie im Gegenzug die andere Hälfte unter der Sonne Frankreichs geniessen dürfte. Nach kurzer Diskussion stimmen die Freundinnen zwischen England und Frankreich/Deutschland ab. Zusammen mit Carla zieht auch Anna Frankreich/Deutschland dem Status quo (England) vor.

*Es sei daran erinnert, dass  $E > F$  und  $E > D$  und damit offensichtlich auch  $E > F/E$  und  $E > D/E$  gilt. Carla und Anna erreichen also nur mittels impliziten Stimmentauschs, d.h. indem Carla die Lieblingsdestination von Anna in Kauf nimmt und umgekehrt, dass sie nicht die gesamten Ferien in England fristen müssen, sondern wenigstens einen Teil ihrer Ferien in ihrem bevorzugten Land verbringen können.*

Wie wir gesehen haben, haben Anna, Bea und Carla bezüglich der Reiseziele folgende Präferenzordnungen:

A:  $D > E > F$   
 B:  $E > D > F$   
 C:  $F > E > D$

Diese Präferenzordnungen sagen aber nichts darüber aus, in welchem Masse ein Land gegenüber dem anderen der Vorzug gegeben wird.

Carla machte geltend, dass sie Frankreich England und England Deutschland vorziehe. Sie würde aber immer noch lieber die Hälfte der Ferien in Frankreich und die andere Hälfte in Deutschland als die ganzen Ferien in England verbringen.

Numerisch könnte bei Carla der Grad der Zustimmung zu den einzelnen Ferienorten gemäss ihren Angaben beispielsweise so aussehen:<sup>165</sup>

	<i>F</i>	<i>E</i>	<i>D</i>
Carla:	+ 10	+2	-2

+/- *x* bezeichnet als Rechnungseinheit den Grad der Zustimmung bzw. den Grad der Ablehnung Carlas zu den einzelnen Ferienzielen.

Oder kürzer notiert:  $C(X) = +/- x$

In unserem Beispiel gilt damit  $C(F) = + 10$ ;  $C(E) = + 2$ ;  $C(D) = - 2$ .

Die Bezifferung + 10 für Frankreich, + 2 für England und - 2 ist als Beispiel gewählt, welche skalierte<sup>166</sup> Präferenzordnung der Aussage Carlas zugrunde liegen könnte.

Allgemein muss bei Carlas Aussage folgendes Verhältnis vorliegen:

$\frac{1}{2} C(F) + \frac{1}{2} C(D) > C(E)$  (in unserem Beispiel  $+ 5 - 1 > + 2$ ) damit die Hälfte der Ferien in Frankreich und die andere Hälfte der Ferien in Deutschland den ganzen Ferien in England vorgezogen werden.

<sup>165</sup> Vgl. Petitionsbeispiel, S. 59 f.

<sup>166</sup> Vgl. lit. d (1), S. 56.

*In Worten ausgedrückt, präferiert Carla Frankreich gegenüber England in höherem Masse, als England gegenüber Deutschland.*

*C:  $F \gg E > D$*

*Analoges gilt für Anna, da auch sie Ferien je zur Hälfte in Deutschland und Frankreich Ferien in England vorzieht.*

*Annas Präferenzordnung*

*A:  $D > E > F$*

*lautet somit, wenn das Mass der Präferenzen ausgedrückt wird:*

*A:  $D \gg E > F$*

*Analoges soll für Bea gelten.*

*Zusammenfassend ergibt sich folgendes:*

*Die Präferenzordnungen von Anna, Bea und Carla*

*A:  $D \gg E > F$*

*B:  $E \gg D > F$*

*C:  $F \gg E > D$*

*führen zu*

*$D/F : E = 2 : 1$  (A,C : B)*

*und damit zur Erweiterung der gemeinsamen Präferenzordnung bezüglich der Reisevarianten:*

*$D/F > E > D > F$ .*

Auf dieses Resultat hin meint Bea, hier sei aber das letzte Wort noch nicht gesprochen. Sie dringt durch mit ihrem Vorschlag, der Variante Frankreich/Deutschland die Variante England/Deutschland gegenüberzustellen. Erwartungsgemäss setzt sich England/Deutschland mit 2 zu 1 Stimmen durch.

*Da durch Bea die Variante D/E ins Spiel gebracht wird und*

*$D/E : D/F = 2 : 1$  (A,B : C)*

*erweitert sich die gemeinsame Präferenzordnung noch einmal:*

$$D/E > D/F > E > D > F$$

Carla ist jetzt noch frustrierter als vorhin, als sie dagegen ankämpfte, nur nach England in die Ferien gehen zu müssen. Jetzt müsste sie neben England auch noch für die Hälfte der Ferien nach Deutschland. Sie besteht vehement darauf, dass der Variante Deutschland/England die Variante England gegenübergestellt wird. In der Abstimmung spricht sich neben Carla natürlich auch Bea für England aus.

*Unter der Voraussetzung*

$$A: \quad D >> E > F$$

$$B: \quad E >> D > F$$

$$C: \quad F >> E > D$$

*gilt auch*

$$E : D/E = 2 : 1 \text{ (B,C : A)}$$

*und damit*

$$E > D/E > D/F > E > D > F$$

*oder anders notiert*

$$//: E > D/E > D/F > :// E > D > F$$

*oder*

$$//: D/E > D/F > E > :// D > F^{167}$$

Anna schüttelt den Kopf: "Als wir das erste Mal über die Destinationen einzeln abgestimmt hatten, drehten sich die Abstimmungen im Kreis. Darauf änderte ich meine Präferenzen bezüglich England und Frankreich, damit wir gemeinsam eine eindeutige Präferenzordnung bzw. ein klares Abstimmungsergebnis erhalten, was sodann eintraf, indem England sowohl gegenüber Deutschland als auch Frankreich den Vorzug erhielt. Nun werden plötzlich Reiseorte kombiniert – wovon bei unserem ersten Treffen überhaupt nie die Rede war – und jetzt dre-

---

<sup>167</sup> NB: Nebst  $//: D/E > D/F > E > ://$  gilt auch  $//: D/F > E > D > ://$ , wie sich einfach nachprüfen lässt. Es liegen zwei ineinandergreifende Zyklen vor.

hen sich die Vorschläge wieder im Kreis. So könnte ich wieder eine Abstimmung zwischen England einerseits und Frankreich/Deutschland andererseits verlangen und würde mit Carlas Hilfe diese Abstimmung für mich entscheiden."

#### f) Verteilprobleme haben keine Lösung

"Wenn wir schon so weit sind, die Reiseorte zu kombinieren", fährt Anna fort, "können wir dieses Spielchen noch weiter treiben. Mittlerweile kennen wir gegenseitig unsere skalierten Präferenzordnungen:

*Anna:*  $D \gg E > F$

*Bea:*  $E \gg D > F$

*Carla:*  $F \gg E > D$

Nun könnte ich beispielsweise Bea mit dem Vorschlag gewinnen, dass wir 12 Tage nach England und 12 Tage nach Deutschland gehen sollen."

*Die Verteilung der Ferientage auf die drei Freundinnen gemäss ihren primären Präferenzen Deutschland (Anna), England (Bea) und Frankreich (Carla) kann folgendermassen notiert werden:*

<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
12	12	0

"Als nächstes könnte sich Carla mit Bea zu verbünden versuchen und ihr 18 Tage England zum 'Preis' von 6 Tagen Frankreich anbieten."

<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
0	18	6

"Carla hätte ein Interesse an einer solchen Lösung, da sie dadurch immer noch bessergestellt wäre, als bei der ersten Verteilung. Bea wäre für diese Lösung zu gewinnen, weil sie gemäss ihrer skalierten Präferenzordnung je 6 Tage England und Frankreich gegenüber 12 Tagen Deutschland vorzieht.

Jetzt könnte wieder ich [Anna] kommen und Carla vorschlagen, 9 Tage nach Deutschland und 15 Tage nach Frankreich zu fahren."

<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
9	0	15



"Sowohl Carla als auch ich [Anna] würden aufgrund unserer skalierten Präferenzordnung diesen Vorschlag dem vorhergehenden zweifellos vorziehen. Und so könnte dieses Spiel ewig weitergeführt werden."

*Das klassische Beispiel geht aus von drei Leuten, die nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden sollen, wie sie untereinander eine bestimmte Summe Geld aufteilen. Dabei wird das Spiel nicht nach einer bestimmten Anzahl Abstimmungen abgebrochen, sondern es kann immer wieder von jeder Person ein neuer Verteilvorschlag gemacht werden. In diesem klassischen Beispiel ist es jeder Person egal, was die andern bekommen. Als egoistischer Nutzenmaximierer ist ihr nur wichtig, was sie selber erhält. Im Beispiel der drei Freundinnen muss zusätzlich die (skalierte) Präferenzordnung der Mitspielerinnen berücksichtigt werden. Beispielsweise machte es für Anna aufgrund ihrer Präferenzordnung ( $D > E > F$ ) einen Unterschied, ob sie nebst  $x$  Tagen Deutschland  $24 - x$  Tage nach England oder nach Frankreich fährt. Zusätzlich hängt es von der Skalierung ihrer Präferenzordnung ab, ob sie lieber je 12 Tage in Deutschland und England oder 18 Tage in Deutschland und 6 Tage in Frankreich verbringen will, ob sie mit anderen Worten 2 Tage England je einem Tag in Deutschland und Frankreich vorzieht. Trotz dieser Einschränkungen bleibt aber auch zwischen den drei Freundinnen genug "Verhandlungsspielraum", damit das unendliche Verteilspiel seinen Lauf nimmt. Das unendliche Verteilspiel nimmt allerdings nur unter der Voraussetzung seinen Lauf, dass alle drei Beteiligten als egoistische Nutzenmaximierer<sup>168</sup> konsequent auf ihren maximalen Vorteil bedacht und nicht zur Kooperation bereit sind. Sind sie zur Kooperation bereit, werden sie sich auf einen Verteilmodus einigen – naheliegenderweise darauf, das Geld bzw. die Ferien zu dritteln – und in der Folge darauf verzichten, neue Verteilvorschläge zur Abstimmung zu bringen.*

"Wenn wir also schon die Reisedestinationen kombinieren wollen", fährt Anna fort, "und letztlich niemand zu irgendwelchen Ferien gezwungen werden kann, seien wir wenigstens konsequent und gehen je 8 Tage nach Deutschland und England und Frankreich." Ihre beiden Freundinnen stimmen schliesslich diesem Vorschlag zu, wobei Bea noch leicht spöttelnd anmerkt, man habe sich jetzt doch noch auf eine typisch schweizerische Kompromisslösung einigen können.

---

<sup>168</sup> Vgl. vorne, S. 52 f.

### 3. These über den Grundsatz der Einheit der Materie

Das Erfordernis des Grundsatzes der Einheit der Materie steht im Zusammenhang mit der Problematik des impliziten Stimmentauschs und der zyklischen Abstimmungsergebnisse sowie damit, dass Verteilprobleme keine Lösung haben:

Falls der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gilt, erhöhen sich die Möglichkeiten des Stimmentauschs, und es ist zu erwarten, dass vermehrt impliziter Stimmentausch betrieben wird. Gibt es vermehrt impliziten Stimmentausch, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass entweder Revisionszyklen<sup>169</sup> oder widersprüchliche Abstimmungsergebnisse, die ebenfalls nicht näher an ein demokratisches Optimum führen, sondern sich letztlich auch im Kreise drehen,<sup>170</sup> auftauchen. Dadurch wird die Rechtsordnung instabiler – bei gleichbleibenden Präferenzordnungen der Stimmberechtigten.<sup>171</sup>

Ob diese Revisionszyklen oder widersprüchliche Abstimmungsergebnisse auftreten, hängt zusätzlich davon ab, welche Schranken und Hürden neuen Vorlagen entgegenstehen.<sup>172</sup> Je einfacher alternative Vorlagen von neuem ins Spiel gebracht werden können und je mehr die Abstimmenden allein aufgrund einer konkreten "Kosten-Nutzen-Analyse" sich für oder gegen eine Vorlage entscheiden,<sup>173</sup> umso mehr tauchen Revisionszyklen oder widersprüchliche Abstimmungsergebnisse auf.

---

<sup>169</sup> Vgl. vorne, S. 61 ff.

<sup>170</sup> Vgl. vorne, S. 66 ff. So könnte im Parlament jeder Budgetvorschlag von einem "besseren" abgelöst werden, indem durch die Veränderung der einzelnen Ausgabenposten eine neue Abstimmungsmehrheit gefunden würde. Die Einsicht der Parlamentarier, nicht über unbeschränkt Zeit zu verfügen, und deren Unwillen, sich endlos im Kreise zu drehen, führt zu kooperativem Verhalten und verhindert, zusammen mit den Bestimmungen über das parlamentarische Verfahren, dass immer wieder über neue Budgetvorschläge abgestimmt wird.

<sup>171</sup> Ebenso im Ergebnis MOSER, S. 271 f.

<sup>172</sup> Beispielsweise können – einmal unabhängig davon, ob der Grundsatz der Einheit der Materie jeweils gilt oder nicht – auf Bundesebene mittels Volksinitiative aus dem Volk ohne Schranken stets neue Vorlagen auf Partialrevision der Bundesverfassung direkt zur Abstimmung gebracht werden, falls die Hürde von 100'000 Unterschriften genommen wird, während bei Revisionen von Bundesgesetzen gegenüber Vorlagen aus dem Volke eine Schranke gesetzt ist und im Parlament zuerst die Eintretenshürde überwunden werden muss, bevor über konkrete Vorlagen überhaupt debattiert werden kann.

<sup>173</sup> Je mehr sich die Stimmberechtigten wie rationale Nutzenmaximierer und entsprechend unkooperativ verhalten – im Gegensatz zu den drei Freundinnen am Ende (vgl. vorne, S. 67) – desto mehr tauchen widersprüchliche Abstimmungsergebnisse auf. Der rationale Nutzenmaximierer steht demjenigen gegenüber, der um die Notwendigkeit der gegenseitigen Kooperation zwecks funktionsfähiger Verfassungs- und Gesetzgebung weiss: homo oeconomicus versus zoon politikon. Vgl. in diesem Zusammenhang auch J. P. MÜLLER,

Bei sich im Kreise drehenden Revisionen ist ohne weiteres ersichtlich, dass sie nicht näher an ein demokratisches Optimum führen, da keine dieser Revisionen den Willen der Abstimmenden "besser" zum Ausdruck bringt als eine vorangegangene oder eine nachfolgende. Ebenfalls zu keinem demokratischen Optimum führen Revisionen, die – wie bei klassischen Verteilproblemen<sup>174</sup> – stets erneuten Revisionen unterliegen, ohne dass eine definitive Revisionsvariante sich durchsetzen könnte. Derartige Rechtsänderungen sind als Leerlauf zu betrachten und grundsätzlich nicht dazu geeignet, Vertrauen in die direktdemokratischen Institutionen zu schaffen.

Das Erfordernis der Einheit der Materie verfolgt demnach – nebst der Abgrenzung der Teil- von der Totalrevision einer Verfassung<sup>175</sup> – den Zweck, die Möglichkeit des Stimmentauschs auf eine Materie einzugrenzen, um – bei gleichbleibenden Präferenzordnungen aller Beteiligten – einen Revisionsleerlauf möglichst einzudämmen.

In einem Satz lautet die **These**:

Bei gleichbleibenden Präferenzordnungen aller Abstimmenden steigt die Wahrscheinlichkeit zyklischer – oder wiederholt widersprüchlicher – Revisionen,

- falls der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gilt und damit häufiger impliziter Stimmentausch betrieben wird,
- je weniger Schranken und Hürden dem Ins-Spiel-Bringen neuer Abstimmungsvorlagen entgegenstehen,
- je mehr die Abstimmenden jede einzelne Vorlage aufgrund einer "Kosten-Nutzen-Analyse" beurteilen.<sup>176</sup>

---

*Demokratische Gerechtigkeit*, S. 199: "Die Bereitschaft, die Sichtweise der andern in die eigene Überlegung und Entscheidung einzubeziehen, bleibt unerlässliches Element demokratischer Entscheidungsfindung, die immer wieder abhängig ist von der *Relativierung kurzfristiger Eigeninteressen* durch die längerfristige Perspektive des gegenseitigen Aufeinander-angewiesen-Seins [Hervorhebung durch den Verf.]." Dieses Diktum hat nicht bloss aus diskursethischen, sondern auch aus rein entscheidungslogischen Gründen seine Berechtigung.

<sup>174</sup> Vgl. vorne, S. 66 f.

<sup>175</sup> Vgl. vorne, S. 24 ff.

<sup>176</sup> Hier wird somit die klassische ökonomische Prämisse des rationalen, egoistischen Nutzenmaximierers nicht mehr axiomatisch vorausgesetzt, vielmehr wird die Aussage der These davon beeinflusst, ob und inwieweit dieses wirtschaftstheoretische Dogma der Wirklichkeit tatsächlich entspricht.

## 4. Erläuterung der These

Nachfolgend sollen die einzelnen Teile der These eingehender erläutert werden.

### a) Gleichbleibende Präferenzordnung aller Abstimmenden

Rechtsetzung kann sinnvoll sein, wenn Sachverhalte neu einer Regulierung bedürfen oder wenn bestehende Rechtssätze nicht mehr der Meinung einer Mehrheit entsprechen. Rechtssätze können nun aber – bezogen auf eine Revisionsvorlage – auf zweierlei Art und Weise nicht (mehr) der Meinung einer Mehrheit entsprechen. Entweder bezieht sich die Revision auf einzelne Rechtssätze, bei welchen ein Teil der Abstimmenden seine Meinung geändert und sich deshalb eine neue Mehrheit gebildet hat. Diese Revisionen erscheinen in entscheidungstheoretischer Hinsicht als unproblematisch und müssen vorliegend nicht diskutiert werden. Oder es werden zu ändernde Rechtssätze, die in einer bestimmten Kombination angenommen worden sind und immer noch angenommen würden, in einer neuen Kombination revidiert. Diese Revisionen sind um einiges problematischer, es drohen fortgesetzte Rechtsänderungen, ohne dass die Abstimmenden ihre Meinungen bzw. ihre Präferenzordnungen geändert hätten. Derartige Rechtsänderungen führen auch nicht näher an ein demokratisches Optimum, da keine dieser Revisionen den Willen der Abstimmenden "besser" zum Ausdruck bringt als eine vorangegangene oder nachfolgende.<sup>177</sup> Die Abstimmungsdemokratie setzt aber voraus, dass zwischen mehreren denkbaren Alternativen eine Entscheidung getroffen, mithin ein "Volkswille" gebildet werden kann.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> Mit dieser Prämisse wird die Realität modellhaft verkürzt dargestellt. In einer Massendemokratie ist es schlicht undenkbar, dass sich zwischen zwei Abstimmungen überhaupt keine Präferenzordnung irgend eines Stimmberechtigten ändert. Um genauer die Realität zu beschreiben, müssten die Rechtsänderungen unterschieden werden zwischen solchen, die kausal auf Änderungen der Präferenzen einzelner Stimmberechtigter und dadurch gewandelter Mehrheiten zurückzuführen sind, und solchen, die (auch) aufgrund neuer Kombinationen von Postulaten bewirkt werden. Die Darstellung und Erläuterung der Problematik würde dadurch jedoch unnötig kompliziert, ohne wesentliches an der Aussage zu ändern, weshalb im folgenden auf diese Differenzierung verzichtet wird.

<sup>178</sup> Andernfalls drohten autoritäre Deutungsmuster nach Massgabe organischer Staatsauffassungen in die Lücke zu springen. Der Volkswille könnte unversehens als real bestehender, lebendiger Wille interpretiert werden, der bloss durch ein geeignetes Organ zum Ausdruck kommen und durch eine starke Hand umgesetzt werden müsste.

## b) Wahrscheinlichkeit zyklischer Revisionen

### (i) Falls der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gilt

Falls der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gilt, erhöhen sich die Möglichkeiten des impliziten Stimmentauschs und damit die Wahrscheinlichkeit zyklischer Abstimmungsergebnisse, wie folgendes Beispiel zeigt:

*Stellen wir uns einen Staat vor mit Volksinitiative auf Verfassungsrevision. Das Initiativrecht ist in keiner Weise eingeschränkt, insbesondere gilt der Grundsatz der Einheit der Materie nicht. In diesem Staat ist die Todesstrafe abgeschafft [-T] und die Abtreibung ist verboten [-A].*

*Es gibt vier Varianten, wie diese zwei Materien gleichzeitig geregelt sein können: Entweder ist die Todesstrafe und die Abtreibung verboten [-T,-A], beides vorgesehen [+T,+A], die Todesstrafe abgeschafft und die Abtreibung erlaubt [-T,+A] oder umgekehrt die Todesstrafe vorgesehen und die Abtreibung verboten [+T,-A].*

*Nehmen wir an, in diesem Staat teilen sich die Stimmberechtigten in folgende 8 unterschiedliche Präferenzordnungen:*

*A: Gruppe A tritt sowohl für die Todesstrafe als auch für die Abtreibung ein, hauptsächlich jedoch für die Todesstrafe. Die entsprechende Präferenzordnung lautet:*

$+T,+A > +T,-A > -T,+A > -T,-A$

*B: Gruppe B tritt ebenfalls für die Todesstrafe als auch für die Abtreibung ein, hauptsächlich jedoch für die Abtreibung. Die entsprechende Präferenzordnung lautet:*

$+T,+A > -T,+A > +T,-A > -T,-A$

*C: Gruppe C ist in erster Linie für die Todesstrafe, in zweiter Linie gegen die Abtreibung:*

$+T,-A > +T,+A > -T,-A > -T,+A$

*D: Gruppe D ist in erster Linie für die Abtreibung, in zweiter Linie gegen die Todesstrafe:*

$-T,+A > +T,+A > -T,-A > +T,-A$

*E: Gruppe E ist hauptsächlich gegen die Abtreibung, in zweiter Linie für die Todesstrafe:*

$+T,-A > -T,-A > +T,+A > -T,+A$

*F: Gruppe F ist hauptsächlich gegen die Todesstrafe, in zweiter Linie für die Abtreibung:*

$$-T,+A > -T,-A > +T,+A > +T,-A$$

*G: Gruppe G ist sowohl gegen die Todesstrafe und gegen die Abtreibung, in erster Linie jedoch gegen die Abtreibung:*

$$-T,-A > +T,-A > -T,+A > +T,+A$$

*H: Gruppe H ist sowohl gegen die Todesstrafe und gegen Abtreiben, in erster Linie jedoch gegen die Todesstrafe:*

$$-T,-A > -T,+A > +T,-A > +T,+A$$

*Wenn wir beispielsweise diesen Gruppierungen folgende Prozentanteile zugestehen:*

<i>A:</i>	$+T,+A > +T,-A > -T,+A > -T,-A$	<i>10%</i>
<i>B:</i>	$+T,+A > -T,+A > +T,-A > -T,-A$	<i>10%</i>
<i>C:</i>	$+T,-A > +T,+A > -T,-A > -T,+A$	<b><i>16%</i></b>
<i>D:</i>	$-T,+A > +T,+A > -T,-A > +T,-A$	<b><i>16%</i></b>
<i>E:</i>	$+T,-A > -T,-A > +T,+A > -T,+A$	<i>10%</i>
<i>F:</i>	$-T,+A > -T,-A > +T,+A > +T,-A$	<i>10%</i>
<i>G:</i>	$-T,-A > +T,-A > -T,+A > +T,+A$	<b><i>14%</i></b>
<i>H:</i>	$-T,-A > -T,+A > +T,-A > +T,+A$	<b><i>14%</i></b>

*ergeben sich folgende zwei Zyklen:*

- 1.  $-T,-A : -T,+A = C,E,G,H : A,B,D,F = 54 \% : 46 \%$*
- 2.  $-T,+A : +T,+A = D,F,G,H : A,B,C,E = 54 \% : 46 \%$*
- 3.  $+T,+A : -T,-A = A,B,C,D : E,F,G,H = 52 \% : 48 \%$*

$$//: -T,-A > -T,+A > +T,+A > ://$$

*und*

- 1.  $-T,-A : +T,-A = D,F,G,H : A,B,C,E = 54 \% : 46 \%$*
- 2.  $+T,-A : +T,+A = C,E,G,H : A,B,D,F = 54 \% : 46 \%$*
- 3.  $+T,+A : -T,-A = A,B,C,D : E,F,G,H = 52 \% : 48 \%$*

$$//: -T,-A > +T,-A > +T,+A > ://$$

*Falls nun in diesem Staat der Grundsatz der Einheit der Materie gelten würde, könnte nur entweder über die Todesstrafe oder die Abtreibung abgestimmt werden. Die beiden Gegenüberstellungen*

$$+T, +A : -T, -A \quad \text{und} \quad -T, +A : +T, -A$$

*wären unzulässig, da hier im Rahmen einer Abstimmung die Frage der Todesstrafe als auch die Abtreibungsfrage neu geregelt würde.*

*Der Ausschluss von Revisionsvorlagen, die beide Fragen neu regeln, würde folgende zwei nichtzyklische und damit stabile Präferenzordnungen ergeben:*

$$\begin{aligned} -T, -A &> +T, -A > +T, +A \\ -T, -A &> -T, +A > +T, +A \end{aligned}$$

*Zwar würde immer noch  $+T, +A > -T, -A$  gelten. Diese Abstimmung wäre jedoch wegen des Erfordernisses der Einheit der Materie unzulässig.*

Selbstverständlich sind in diesem Beispiel die Zahlen dergestalt gesetzt worden, dass die gezeigten Abstimmungszyklen auftreten. Gleichwohl lässt sich verallgemeinernd sagen, dass sich die Wahrscheinlichkeit zyklischer Abstimmungsverhältnisse erhöht, falls der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gilt:

Gruppierungen, deren Anliegen als einzelne Vorlage gute Aussichten auf Erfolg haben, werden nicht geneigt sein, ihre Anliegen mit denjenigen anderer Gruppierungen in einer *kombinierten Initiative* zu verbinden, da sie dadurch ihre Anliegen gegenseitig gefährden. Kombinierte Initiativen sind demnach zu erwarten, wenn Initianten vermuten, dass die einzelnen Anliegen für sich keine Mehrheit finden würden. Falls kombinierte Initiativen erfolgreich sind, werden nach einzelnen Anliegen getrennte Gegeninitiativen lanciert werden, zumindest dann, wenn die entsprechenden Fragen – wie beispielsweise die Frage der Todesstrafe und der Abtreibung – polarisierend und entsprechend mobilisierend sowohl auf der Seite der Befürworter wie der Gegner wirken.<sup>179</sup> Bei diesen

<sup>179</sup> Es gibt auch Anliegen, die nur entweder auf der Seite der Gegner oder Befürworter mobilisierend wirken. Tendenziell werden Staatsausgaben von den vorgesehenen Empfängern viel stärker befürwortet, als dass sie vom Rest der Bevölkerung abgelehnt werden, da den Empfängern pro Kopf ein höherer Betrag zugute kommt, als für den Rest der Bevölkerung pro Kopf der allgemeine Staatshaushalt belastet wird. Dieser Umstand mag mit ein Grund sein, weshalb Staatshaushalte zu Defiziten neigen. Staatsaufgaben bzw. -ausgaben pflegen erst wieder diskutiert und gekürzt zu werden, wenn der Staatshaushalt selber zum vorrangigen Thema und Objekt der Bemühungen wird: Erst wenn das Defizit genügend hoch ist, sind die Gegner einer Staatsaufgabe wieder genügend motiviert, die entsprechenden Ausgaben zu kürzen.

Gegeninitiativen besteht wiederum eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass sie angenommen werden, da die vorangegangene inhaltlich entgegengesetzte, kombinierte Initiative gerade deshalb lanciert worden war, weil ein getrenntes Marschieren als wenig erfolgverheissend eingeschätzt wurde. Schliesslich ist zu vermuten, dass einerseits mittels kombinierter Vorlagen die Regelung einzelner Themen, die in "Einthemenvorlagen" angenommen wurden, umgestossen werden und andererseits mittels "Einthemenvorlagen" die Regelung einzelner Themen erneut geändert werden, die vorgängig in kombinierten Vorlagen revidiert wurden. Ebenso werden die einzelnen Themen unter verschiedenen Kombinationen jeweils wieder eine verschiedene Regelung erfahren. Das Karussell würde somit bei einer derartigen Konstellation und unter der Voraussetzung, dass alle Stimmberechtigten über die Vorlagen jeweils einzig nach einer "Kosten-Nutzen- Analyse" befinden, seinen Lauf nehmen.

(ii) *Falls der Grundsatz der Einheit der Materie gilt*

Zyklische Revisionen können auch auftreten, wenn der Grundsatz der Einheit der Materie gilt, wie folgendes Beispiel zeigt:

*Die Behörden eines Staates verfolgen in der Drogenpolitik momentan einen Mittelweg (Status quo) zwischen Repression und Liberalisierung. Nun werden nacheinander zwei Initiativen eingereicht: Zuerst wird über die (totale) Repressions- und anschliessend über die (totale) Liberalisierungsinitiative abgestimmt:*

*Stehen drei Alternativen zur Auswahl (Liberalisierung, Status quo, Repression), sind insgesamt 13 Präferenzordnungen möglich:*

*6 Gruppen haben klare Präferenzen bezüglich aller drei Alternativen und werden sich bei keiner Gegenüberstellung von 2 Alternativen der Stimme enthalten:*

*Gruppe (A) will es möglichst liberal, Gruppe (F) möglichst repressiv.*

*Die Gruppen (C) und (D) finden alles nicht so schlimm und möchten eigentlich beim Status quo bleiben. Im Zweifelsfall wünscht Gruppe (C) eine liberale Kehrtwende, während Gruppe (D) eher repressiv durchgreifen würde.*

*Die Gruppen (B) und (E) möchten vor allem nicht beim Status quo bleiben. Nach dem Motto "lösen wir endlich das Drogenproblem" verlangen sie*



*konsequente Massnahmen. Gruppe (B) zieht dabei die Drogenfreigabe der Repression vor, bei Gruppe (E) ist es umgekehrt:*

A:	Liberalisierung	>	Status quo	>	Repression	6 %
B:	Liberalisierung	>	Repression	>	Status quo	7 %
C:	Status quo	>	Liberalisierung	>	Repression	7 %
D:	Status quo	>	Repression	>	Liberalisierung	6 %
E:	Repression	>	Liberalisierung	>	Status quo	6 %
F:	Repression	>	Status quo	>	Liberalisierung	7 %

*3 Gruppen präferieren eine Massnahme und erachten die beiden anderen Alternativen als gleichwertig:*

*Gruppe (G) will die Liberalisierung und hält den Status quo für gleich gut oder schlecht wie die Repression. Gruppe (H) will keine Experimente gleich welcher Art. Gruppe (I) erhebt die Repression über alle anderen gleich minderwertigen Lösungsversuche:*

G:	Liberalisierung	>	Status quo	=	Repression	2 %
H:	Status quo	>	Repression	=	Liberalisierung	2 %
I:	Repression	>	Liberalisierung	=	Status quo	2 %

*3 Gruppen haben zwei gleichwertige Präferenzen, die sie der dritten Alternative vorziehen:*

*Gruppe (J) hält sowohl die Liberalisierung und den Status quo für gleich gangbare Wege und hält wenig von der Repression. Gruppe (K) will nicht beim Status quo bleiben und das Problem lösen, egal wie. Gruppe (L) lehnt die Liberalisierung ab und hält den Status quo und die Repression für gleich taugliche Mittel:*

J:	Liberalisierung	=	Status quo	>	Repression	2 %
K:	Liberalisierung	=	Repression	>	Status quo	2 %
L:	Status quo	=	Repression	>	Liberalisierung	2 %

*Gruppe (M) verhält sich allen drei Alternativen gegenüber neutral, ihr ist alles egal:*

M:	Liberalisierung	=	Status quo	=	Repression	49 %
----	-----------------	---	------------	---	------------	------

*Dadurch ergeben sich folgende Mehrheitsverhältnisse:*

*Repression : Status quo = B,E,F,I,K : A,C,D,H,J = 24 % : 23 %*

*Liberalisierung : Repression* = A,B,C,G,J : D,E,F,I,L = 24 % : 23 %  
*Status quo : Liberalisierung* = C,D,F,H,L : A,B,E,G,K = 24 % : 23 %

*Demnach würde die Repressionsinitiative den Status quo bei einer Stimmbeteiligung von 47 % verdrängen (die Gruppen G, L und M, d.h. 53 % der Stimmberechtigten enthalten sich der Stimme). Die Liberalisierungsinitiative wiederum würde bei gleicher Stimmbeteiligung (Stimmenthaltung durch die Gruppen H, K und M) die Repression ablösen. Schliesslich könnte durch eine Behördenvorlage der ursprüngliche Status quo wiederhergestellt werden (Stimmenthaltung durch die Gruppen I, J und M):*

*//: Liberalisierung > Repression > Status quo > ://*

Beide Initiativen enthalten *dasselbe* Ziel und *ein* Mittel zur Erreichung des Zieles.<sup>180</sup> Trotzdem werden beide sich widersprechenden Volksinitiativen nacheinander angenommen und stehen zusammen mit dem Status quo in einem zyklischen Mehrheitsverhältnis. Zyklische Mehrheitsverhältnisse und widersprüchliche Abstimmungsergebnisse können somit auch bei engster Auslegung des Grundsatzes der Einheit der Materie nicht ausgeschlossen werden. Der Grundsatz der Einheit der Materie kann demnach nur das *relative* Ziel haben, die Wahrscheinlichkeit zyklischer Mehrheitsverhältnisse bzw. widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse *zu verringern*. Je nachdem, ob dieser Grundsatz enger oder weiter ausgelegt wird, ist die Wahrscheinlichkeit zyklischer Mehrheitsverhältnisse stärker oder schwächer eingeschränkt.

### c) Wahrscheinlichkeit widersprüchlicher Revisionen

Wir haben gesehen, dass das klassische Verteilproblem keine Lösung hat. Wenn drei oder mehrere Personen mittels Mehrheitsentscheid über die Aufteilung einer Summe Geld bestimmen müssen und kein Abstimmungsergebnis endgültig ist, werden immer wieder neue Verteilschlüssel eine Abstimmungsmehrheit finden.<sup>181</sup> Ebenfalls haben wir beim Beispiel der drei Freundinnen am Schluss festgestellt, dass es ihnen – unter den gegebenen Präferenzordnungen – nicht möglich gewesen ist, mittels Mehrheitsabstimmung definitiv zu entscheiden, wie eine gegebene Anzahl Ferientage auf die Länder Deutschland, England und Frankreich zu verteilen sind. Für jeden Verteilvorschlag fand sich ein "noch besserer". Im klassischen Verteilproblem hat jede Person nur eine Präferenz, sie will möglichst viel Geld für sich selber. Ihr ist es egal, wer das übrige Geld er-

<sup>180</sup> Vgl. dazu die Definition von AUBERT, hinten, S. 88.

<sup>181</sup> Vorausgesetzt, es handelt sich bei diesen Leuten allesamt um kurzfristig ihren Nutzen maximierende Geschöpfe. Vgl. dazu und zum folgenden die Beschreibung des Beispiels vorne, S. 66 f.

hält. Die Koalitionspartner sind beliebig austauschbar. Demgegenüber hatten alle drei Freundinnen eine sekundäre Präferenz und damit eine Lieblingskoalitionspartnerin. Dadurch war der Verhandlungsspielraum stärker eingeschränkt.<sup>182</sup> Trotzdem hätte mittels Abstimmung jeder beliebige Verteilvorschlag von einem "besseren" abgelöst werden können.

Falls der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gilt, wäre demzufolge denkbar, dass beispielsweise die gegebenen Mittel eines Staates für Soziales, Militär und Landwirtschaft durch Volksinitiativen und Behördenvorlagen stets neu verteilt würden, obwohl auch hier – wie bei den drei Freundinnen – die einzelnen Präferenzordnungen der Abstimmenden den Koalitionsspielraum einschränken.<sup>183</sup> Auch hier müsste sich kein stabiles Gleichgewicht einstellen. Es könnte folglich geschehen, dass die gesamten finanziellen Mittel des Staates durch Volksinitiativen und Behördenvorlagen stets neu auf die einzelnen Staatsaufgaben verteilt würden. Deshalb kann – soviel sei vorweggenommen – ein bloss finanzieller Zusammenhang einzelner Teile innerhalb einer Vorlage zur Wahrung der Einheit der Materie nicht genügen.<sup>184</sup> Schliesslich könnten nicht nur die finanziellen Mittel eines Staates, sondern auch die politischen Anliegen in den Tauschhandel einbezogen werden. Dieser Stimmentausch könnte immer aus dem gesamten Reservoir an Verfassungsbestimmungen schöpfen. Das Resultat wären zwangsläufig widersprüchliche Abstimmungsergebnisse.

Freilich können – wie gesehen – auch anlässlich der Regelung bloss einer Materie instabile Mehrheitsverhältnisse auftauchen. Wenn beispielsweise verschiedene Revisionsvorschläge die betroffenen Gruppierungen unterschiedlich treffen, ist auch innerhalb einer Regelungsmaterie impliziter Stimmentausch möglich:

*Als Beispiel in diesem Zusammenhange sei an die AHV- Revisionsdebatte erinnert: Vier Diskussionspunkte sind zu beachten: Höhere Renten für Ehepaare, Rentenalter der Frauen, Kinderbetreuungsgutschriften, Höhe der Beitragsleistungen. Es wäre denkbar, dass auch diese Anliegen auf verschiedenste Weise gebündelt würden, ohne dass sich ein bestimmtes Bündel gegen alle andern würde durchsetzen können.*<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Bea wollte beispielsweise am zweitliebsten nach Deutschland, weshalb sie sich lieber mit Anna verbündete, die am liebsten nach Deutschland gereist wäre, als mit Carla, für die Frankreich Favorit war.

<sup>183</sup> Vgl. die Chevallier- und die Halbierungsinitiative im Anhang, S. 189 und S. 191 f.

<sup>184</sup> A.M. ODERMATT, *Ungültigerklärung*, S. 714.

<sup>185</sup> Inwieweit auch bei Bundesgesetzen oder allgemein bei Vorlagen des Parlamentes der Grundsatz der Einheit der Materie gilt, vgl. hinten, S. 130 ff.

Dagegen könnte mit AUBERT eingewandt werden, die ganze AHV-Revision sei zu umfassend und keine einheitliche Materie, da durch die Kombination einzelner Änderungen verschiedene Ziele miteinander verbunden werden.<sup>186</sup> Wie aber bereits gezeigt wurde, sind zyklische Abstimmungsergebnisse sogar unter der Voraussetzung denkbar, dass einer Volksinitiative nur ein Ziel und eine Massnahme zur Erreichung dieses Zieles zugestanden wird. Insofern kann der Grundsatz der Einheit der Materie so oder so widersprüchliche Abstimmungsergebnisse bloss eindämmen, nicht aber verhindern. Zudem lassen sich mit Blick auf das Zusammenspiel von Teilrevision und Totalrevision widersprüchliche Abstimmungsergebnisse in keiner Weise ausschliessen, wie das Beispiel der Todesstrafe und der Abtreibung zeigte:<sup>187</sup> Im Rahmen einer Totalrevision wäre es zulässig, gleichzeitig über die Einführung der Todesstrafe und der Abtreibung abzustimmen. Würde eine Totalrevision nur diese beiden Fragen neu regeln, würden sie gemäss diesem Beispiel angenommen und nachträglich könnten zwei Partialrevisionen diese Revisionen wieder rückgängig machen. Somit wird mit der Möglichkeit einer Volksinitiative auf Partialrevision im Rahmen des Zusammenspiels mit Totalrevisionen notwendigerweise bereits eine gewisse Wahrscheinlichkeit widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse in Kauf genommen.<sup>188</sup>

#### **d) Schranken und Hürden für neue Abstimmungsvorlagen**

##### *(i) Reine Repräsentativ- und reine Referendumsdemokratie*

Die Wahrscheinlichkeit zyklischer oder zumindest widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse hängt auch davon ab, unter welchen Voraussetzungen neue Vorlagen zur Urnenabstimmung gebracht werden können.

---

<sup>186</sup> Vgl. AUBERTS Definition der Einheit der Materie, hinten, S. 88.

<sup>187</sup> Vgl. vorne, S. 71 ff.

<sup>188</sup> Dass diese Überlegungen nicht bloss akademischer Natur zu sein brauchen, zeigt gerade das Beispiel der Todesstrafe: Die Bundesverfassung von 1848 schloss die Todesstrafe nur für politische Vergehen aus (KÖLZ, *Quellenbuch I*, S. 464). Im Jahre 1866 wurden mehrere, nach Materien getrennte Verfassungsrevisionsvorlagen einzeln aber gleichzeitig Volk und Ständen unterbreitet. Ein Revisionspunkt lautete: "Der Bundesgesetzgebung bleibt es anheimgestellt, einzelne Strafarten als unzulässig zu erklären." Unter anderen war auch die Todesstrafe im Visier (BB1 1879 I 556). Diese Revision wurde im Stimmenverhältnis von zwei zu eins abgelehnt. Anlässlich der deutlich angenommenen Totalrevision von 1874 wurde – als einer von zahlreichen Revisionspunkten – die Todesstrafe in Friedenszeiten abgeschafft. Nur fünf Jahre später führte eine grosse Petitionsbewegung zugunsten der Wiedereinführung der Todesstrafe dazu, dass die eidgenössischen Räte eine entsprechende Vorlage ausarbeiteten, die von Volk und Ständen angenommen wurde (BB1 1879 I 553).

In einer reinen Referendumsdemokratie ohne Initiativrecht arbeitet nur das Parlament neue Vorlagen aus. Damit es hier überhaupt zu zyklischen oder widersprüchlichen Rechtsänderungen bei Volksabstimmungen kommen kann, müssen zuvor dieselben zyklischen oder widersprüchlichen Rechtsänderungen im Parlament verabschiedet worden sein.

Damit stellt sich die Frage nach der Wahrscheinlichkeit zyklischer oder widersprüchlicher Rechtsänderungen im Rahmen des Parlaments bei gleichbleibenden Präferenzordnungen aller Abgeordneten.

Dass ein einzelner Parlamentarier – analog den Initianten einer Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs – mit einer vollständig ausgearbeiteten Vorlage direkt eine neue Mehrheit im Parlament gewinnen wird, ist höchst unwahrscheinlich. Erstens wird sich eine Mehrheit des Parlaments kaum darauf beschränken wollen, zu einer fixen Vorlage eines Kollegen oder einer Kollegin ja und Amen zu sagen. Wenn sie auf die Vorlage überhaupt eintreten, werden sie diese – eingedenk ihres Selbstverständnisses als Parlamentsabgeordnete – mitgestalten wollen. Da zweitens jeder Einzelne im Parlament gerade mit diesem Verhalten der Kollegschaft rechnet, werden die allermeisten von Anfang an darauf verzichten, sich mit einem ausgearbeiteten Privatentwurf zu exponieren.

Die Gefahr, dass verabschiedete und von Volk (und Ständen) bereits angenommene Verfassungsrevisionen oder Gesetzesnovellen bzw. -revisionen erneut im Parlament beraten werden, ohne dass wenigstens einige Parlamentsabgeordnete ihre Präferenzordnungen geändert haben, darf ebenfalls als gering erachtet werden. Die damals befürwortende Mehrheit wird kaum das Risiko einer Verschlechterung eingehen. Die damalige Minderheit wird sich von einer erneuten Beratung nichts versprechen, es sei denn, es bestünden Anzeichen dafür, dass einzelne Abgeordnete ihre Meinung geändert haben. Sind aber geänderte Mehrheitsverhältnisse auf einen Meinungsumschwung einzelner Abgeordneter – oder auf eine neue Besetzung des Parlaments im Anschluss an Wahlen – zurückzuführen, dürfen *deshalb* erfolgende zyklische bzw. widersprüchliche Rechtsänderungen als unproblematisch hingenommen werden.<sup>189</sup>

In einer reinen Referendumsdemokratie und in jedem repräsentativen System ist die Wahrscheinlichkeit widersprüchlicher oder gar zyklischer Abstimmungsergebnisse somit geringer als in einem politischen System mit Volksinitiative.

---

<sup>189</sup> Vgl. vorne, S. 70.

## *(ii) Halbdirekte Demokratie*

In einem Gemeinwesen mit Initiative auf Verfassungspartialrevision oder mit Gesetzesinitiative bestehen bezüglich Vorlagen des Parlaments dieselben Hürden wie bei einer reinen Referendumsdemokratie.

Bei Volksinitiativen muss die Hürde der Unterschriftensammlung genommen werden. Je höher das Unterschriftenquorum, desto geringer die Anzahl Initiativen. Ob dadurch die Wahrscheinlichkeit zyklischer oder wiederholt widersprüchlicher Volksabstimmungen verkleinert wird, hängt davon ab, ob der Grundsatz der Einheit der Materie gilt. Falls die Einheit der Materie gewahrt werden muss, darf damit gerechnet werden, dass sich die Wahrscheinlichkeit zyklischer oder wiederholt widersprüchlicher Volksabstimmungen verkleinert. Falls die Einheit der Materie nicht gewahrt werden muss, ist zu erwarten, dass sich zwecks Erreichung des Unterschriftenquorums umso häufiger unterschiedlichste Gruppierungen zusammenschliessen, d.h. Stimmentausch betrieben wird, je höher das Unterschriftenquorum ist. Wir haben damit zwar weniger Initiativen, die Wahrscheinlichkeit jedoch, dass sich diese "Bündel" inhaltlich jeweils widersprechen, ist grösser.

## **e) Beurteilung jeder einzelnen Vorlage aufgrund einer "Kosten-Nutzen-Analyse"**

### *(i) Wechselnde faktische Koalitionen*

Die Wahrscheinlichkeit zyklischer oder zumindest widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse hängt schliesslich davon ab, wie sehr die Abstimmenden ihren Entscheid für oder gegen eine Vorlage alleine aufgrund einer "Kosten-Nutzen-Analyse" treffen:

Stimmberechtigte, die gemeinsam für oder gegen eine Vorlage stimmen, bilden eine faktische Koalition. Damit nun widersprüchliche Initiativen in einem zyklischen Abstimmungsverhältnis zueinander stehen, müssen bei den einzelnen Urnenabstimmungen die faktischen Koalitionen der Abstimmenden wechseln. Falls die faktischen Koalitionen der Abstimmenden nicht wechseln, ergeben sich zwangsläufig stabile Abstimmungsverhältnisse.

Stimmberechtigte, die ihren Entscheid alleine aufgrund einer "Kosten-Nutzen-Analyse" treffen, verfolgen ausschliesslich ihren eigenen Nutzen, weshalb sie nur Zweckbündnisse eingehen. Loyalität gegenüber einer Gruppe ist ihnen fremd. Sie werden auf jeden in einer Vorlage arrangierten impliziten Stimmentausch eingehen. Ihnen ist egal, wer aus welchen Gründen mit ihnen für oder

gegen die Vorlage stimmt. Haben sie beispielsweise nach Vornahme einer "Kosten-Nutzen-Analyse" einer kombinierten Initiative<sup>190</sup> zugestimmt, ist kaum denkbar, dass sie "Solidarität" üben und eine gegen diese kombinierte Initiative gerichtete neue Revisionsvorlage gegen ihr egoistisches Interesse ablehnen. Der im Rahmen der kombinierten Initiative erfolgreich praktizierte implizite Stimmentausch wird kaum bei allfälligen Gegeninitiativen als expliziter Stimmentausch fortgesetzt,<sup>191</sup> um sich gegenseitig die Errungenschaften der kombinierten Initiative zu sichern. Expliziter Stimmentausch ist an der Urne nicht kontrollierbar. Zwar mögen alle Bündnispartner wissen, dass sie bei gegenseitiger Kooperation ihren Nutzen optimieren könnten, doch wird beim einzelnen Nutzenmaximierer die Versuchung zu gross sein, an der Urne das Postulat eines Partners, welches man im Rahmen der kombinierten Initiative in Kauf genommen hatte, abzulehnen, um den eigenen "Nutzen" weiter zu maximieren. Dies umsomehr, als er befürchtet, seine "Partner", die ihm als solche egal sind, würden sich ihm gegenüber genauso verhalten. Eine Bestätigung impliziten Stimmentauschs durch expliziten würde somit eine hohe Loyalität und ein starkes Vertrauensverhältnis zwischen den Bündnispartnern voraussetzen, was bei kurzfristig ihren Nutzen maximierenden Stimmberechtigten – wie eingangs erwähnt – gerade nicht vorhanden ist.

Je mehr also die Abstimmenden ihren Entscheid für oder gegen eine Vorlage alleine aufgrund einer "Kosten-Nutzen-Analyse" treffen, desto mehr kommt der in einer Vorlage arrangierte Stimmentausch zum Tragen und desto höher wird die Wahrscheinlichkeit zyklischer oder zumindest widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse.

#### *(ii) Der Nutzenmaximierer – Simplifizierung oder Realität?*

Über die Motive der Stimmberechtigten lässt sich zwar nur spekulieren. Ob sich die Stimmberechtigten tatsächlich bei jeder Abstimmung alleine aufgrund einer "Kosten-Nutzen-Analyse" entscheiden, darf jedoch bezweifelt werden.

Es ist jedenfalls bemerkenswert, dass die jahrzehntelangen Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung vorerst in das bescheidene Vorhaben einer Nachführung ohne eigentliche Neuerungen mündeten. In Parlament und Regierung gab offenbar die Gefahr, dass sich die Neinstimmen gegen einzelne Neuerungen kumulieren, den Ausschlag gegenüber der Chance, mittels im Parlament arrangierten Stimmentauschs durch die massgeblichen politischen Gruppierungen zahlreiche Neuerungen in den einzelnen Verfassungsmaterien einführen zu können. Ebenso, wie sich beim erfolgreichen impliziten Stimmentausch

---

<sup>190</sup> Initiative, die mehrere Postulate verschiedener Materien vereint.

<sup>191</sup> Zu den Begriffen des impliziten und expliziten Stimmentauschs vgl. vorne, S. 58.

die Jastimmen zu den einzelnen Revisionspunkten kumulieren, indem jeder für seinen Lieblingsrevisionspunkt andere in Kauf zu nehmen bereit ist, können sich im umgekehrten Fall aufgrund besonders unerwünschter Revisionspunkte die Neinstimmen kumulieren. Folgerichtig schlug der Bundesrat vor, dass im weiteren Verlauf die Verfassungsreform paketweise durchgeführt werden sollte.<sup>192</sup>

Eine Kumulierung der Neinstimmen war vielleicht auch gerade deshalb zu befürchten, weil die Stimmberechtigten wegen des Grundsatzes der Einheit der Materie bei Partialrevisionen gewohnt sind, über einzelne Themen getrennt abzustimmen. Kreuzkompromisse, die stets impliziten parlamentarischen Stimmentausch enthalten, können bei den Stimmberechtigten schlecht ankommen und als Kuhhandel und Bauernfängerei betrachtet werden.<sup>193</sup>

Die Bereitschaft von Stimmberechtigten, sich bei jeder Abstimmung auf einen impliziten Stimmentausch mit anderen Gruppierungen einzulassen, ist noch aus wenigstens zwei weiteren Gründen zu bezweifeln:

Erstens gründen Bündnisse oft auf anderen Gemeinsamkeiten als nur gerade auf gemeinsamen Interessen, so beispielsweise auf gemeinsamer kultureller Identität, Religion, Weltanschauung, also auf traditionellen oder ideellen Gemeinsamkeiten im weitesten Sinne. Beispielsweise können die politischen Parteien nicht nur als Zweck- oder Interessenverbände aufgefasst werden, sondern sie definieren sich ebenso durch einen ihren Mitgliedern gemeinsamen Fundus an Wertvorstellungen. Derartige Bündnisse haben nun eine gewisse Stabilität auch in der geheimen Urnenabstimmung. Die entsprechenden Stimmberechtigten werden – je nach Vorlage – zugunsten dieser Bündnisse bis zu einem gewissen Grade ihre egoistischen Interessen hintanstellen.<sup>194</sup> Diese Bündnisse wiederum

---

<sup>192</sup> BBl 1997 I 32 f. Zur Geschichte und zum Stand der Reform der Bundesverfassung im einzelnen vgl. EHRENZELLER, *Reformprozesse*, § 12, Rz. 1 ff., Rz. 21 ff.

<sup>193</sup> Initiativkomitees scheinen sich zuweilen von ähnlichen Erwägungen leiten zu lassen. Es sei an die sogenannte "Kleeblattinitiative" erinnert (BBl 1989 I 641; III 1671 ff.; 1990 II 1028). Mit diesen drei Initiativen sollte verhindert werden, dass die geplanten Autobahnabschnitte zwischen Murten und Yverdon, im Knonauer Amt und zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil gebaut werden. Obwohl diese Kleeblattinitiative von den Initianten offenbar als eine Einheit betrachtet wurde, allgemein landschaftsschützerische Beweggründe im Vordergrund standen und sie bei einer Vereinigung in einer Initiative kaum eine Ungültigerklärung hätten befürchten müssen, reichten sie drei getrennte Initiativen ein. Noch mehr treffen diese Überlegungen auf die beiden sogenannten Zwillingssinitiativen betreffend ein Verbot der Alkohol- und der Tabakwerbung zu (BBl 1992 II 1149; 1993 II 884 ff.; 1994 I 460).

<sup>194</sup> Beispiele: Arbeitnehmer, die gegen die Einführung der 40-Stundenwoche, Mieter, die gegen die Mieterschutzinitiative, Frauen, die gegen die Mutterschaftsversicherung, Männer, die für die Einführung des Frauenstimmrechts stimmen usw.



lassen sich weit weniger ad hoc in beliebige Koalitionen einbinden, als reine Interessenverbände, bei denen jede Koalition nur eine Frage des Preises ist. Kaum eine Partei ist beispielsweise dazu bereit, sich mit x-beliebig anderen Parteien zu verbünden. Je stabiler aber die Koalitionen zwischen verschiedenen Bündnissen bleiben, desto mehr reduziert sich auch das Risiko zyklischer Abstimmungsergebnisse bei einzelnen Sachfragen.

Zweitens können Stimmberechtigte kooperativ sein und es mitunter selbst dann ablehnen, einen unlängst getroffene Entscheidung in einem anderen Paket wieder umzustossen, wenn sie ursprünglich gegen die getroffene Entscheidung eingestellt waren. Es ist denkbar, dass kooperativ gesinnte Stimmberechtigte ihre Präferenzen zwischen den Abstimmungen gerade deshalb ändern, um Stabilität zu gewährleisten. Derartiges kooperatives Verhalten liegt gerade bei Stimmberechtigten im Bereich des Möglichen, bei welchen nur *untergeordnete* Präferenzen betroffen sind.<sup>195</sup> Dabei kann bei knappen Mehrheitsverhältnissen eine *kleine Minderheit kooperativ eingestellter Stimmberechtigter* den Ausschlag geben. Ich kann deshalb die Einschätzung von MOSER nicht vorbehaltlos teilen, dass die Einhaltung der Einheit der Materie "zentral für die Dauerhaftigkeit von Entscheidungen ist"<sup>196</sup>.

Selbstverständlich ist auch ein gegenteiliges Szenario möglich – gerade wenn sehr umstrittene, emotional besetzte Fragen im Spiel sind. Das Abstimmungsverhalten der Stimmberechtigten folgt keinen Quasi-Naturgesetzmäßigkeiten. Mutmassungen über die Entscheidungsmotive der Stimmberechtigten sind letztlich spekulativer Natur. Das gilt aber insbesondere auch für die Annahme, die Stimmberechtigten würden in jedem Fall auf direktestem Wege ihren Nutzen maximieren wollen.<sup>197</sup> Damit muss letztlich offen bleiben, inwieweit *tatsächlich* zyklische oder wiederholt widersprüchliche Rechtsänderungen drohen, falls der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gilt. Fest steht nur, aber immerhin, dass der Grundsatz der Einheit der Materie diese Gefahr (zusätzlich) verringert.

---

<sup>195</sup> Vgl. Anna im Beispiel der drei Freundinnen, vorne, S. 62.

<sup>196</sup> Vgl. MOSER, S. 280.

<sup>197</sup> Zwar hat letztere Annahme den Vorteil, dass sie strikt eindimensional ist, weshalb sich darauf eine exakte Theorie aufbauen lässt. Dass sich die Resultate einer solchen auf einer eindimensionalen Annahme fussenden Theorie "nachrechnen" lassen, heisst aber noch lange nicht, dass die Theorie exakter ist, d.h. die Realität genauer abbildet als Theorien, die keinen axiomatischen Ansatz verfolgen, von einem offeneren, unbestimmteren Menschenbild ausgehen und sich darauf beschränken, die Auswirkungen der einzelnen Einflussfaktoren zu untersuchen.

## 5. Fazit

Der Grundsatz der Einheit der Materie ist geeignet, die Gefahr widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse, die trotz bleibender Präferenzen der Stimmberechtigten auftauchen können, einzudämmen. Der Verfassungs- oder allenfalls der Gesetzgeber hat aber zu bestimmen, ob der Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten ist. Da der Grundsatz der Einheit der Materie einerseits bei Totalrevisionen nicht gilt, andererseits widersprüchliche Abstimmungsergebnisse trotz bleibender Präferenzen der Stimmberechtigten auch bei Geltung des Grundsatzes auftauchen können, ist die Eindämmung widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse von vornherein nur ein graduelles, kein absolutes Ziel. Zudem hängt es von verschiedenen weiteren, z.T. schwierig einzuschätzenden Faktoren der inneren Willensbildung der Stimmberechtigten ab, ob und inwieweit widersprüchliche Abstimmungsergebnisse tatsächlich drohen.

### III. DIE EINHEIT DER MATERIE IM BUND

#### A. Volksinitiative auf Verfassungspartialrevision

##### 1. Zum Erfordernis der Einheit der Materie

Nach Art. 139 Abs. 3 BV erklärt die Bundesversammlung eine Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung für ganz oder teilweise ungültig, wenn sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt.<sup>1</sup>

Bei der Volksinitiative auf Totalrevision in der Form der allgemeinen Anregung nach Art. 138 BV stellt sich demgegenüber die Frage der Einheit der Materie nicht, da eine Totalrevision die Einheit der Materie gerade nicht wahren muss.<sup>2</sup>

##### 2. Inhaltliche Bestimmung des Grundsatzes der Einheit der Materie

###### a) Einleitung

Für Volksinitiativen auf Teilrevision der Verfassung auf Bundesebene bestimmt Art. 75 Abs. 2 BPR, dass die Einheit der Materie gewahrt ist, "wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht."

Um eine voraussehbare und rechtsgleiche Anwendung des Erfordernisses eines "sachlichen Zusammenhangs" zu gewährleisten, ist es geboten, generell-abstrakte Kriterien zu entwickeln, mit deren Hilfe in jedem konkreten Fall entschieden werden kann, ob die Einheit der Materie gewahrt ist. Im Schrifttum lassen sich grob drei Richtungen unterscheiden. Die ältere Lehre knüpft an die Theorie des freien und unverfälschten Willens der Stimmberechtigten an. Es soll verhindert werden, dass die Stimmberechtigten einzelne Teile einer Initiative – die sie jeweils für sich genommen entweder gutheissen oder ablehnen – gegeneinander abwägen und gesamthaft annehmen oder ablehnen müssen. Die herrschende Lehre versucht, die Praxis zu systematisieren und ihr Kriterien

---

<sup>1</sup> Vgl. Art. 121 Abs. 3 aBV: "Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden."

<sup>2</sup> Zur Einheit der Materie als Merkmal der Abgrenzung zwischen Total- und Teilrevision vgl. vorne, S. 24 ff.

abzugewinnen. Eine neuere Strömung will darauf abstellen, wie eine Vorlage hinsichtlich der Wahrung der Einheit der Materie von relevanten politischen Gruppierungen wahrgenommen wird.

## **b) Lehre**

### *(i) Anknüpfung an die Theorie der freien und unverfälschten Willensbildung*

Im Zusammenhang mit der Kriseninitiative äusserte sich GIACOMETTI zum Prinzip der Einheit der Materie wie folgt:

"Die Einheit der Materie der Initiative besteht also in dem Falle, dass die einzelnen Punkte des Volksbegehrens innerlich zusammenhängen. Dieses Erfordernis erscheint aber nicht schon dann als erfüllt, wenn der innere Zusammenhang zwischen dem Motiv, dem Zweck des Begehrens und den in der Initiative zu seiner Verwirklichung vorgesehenen Massnahmen besteht. Der innere Zusammenhang muss vielmehr zwischen den einzelnen geplanten Massnahmen selber bestehen ... Ein innerer Zusammenhang zwischen solchen geplanten Bestimmungen einer Verfassungsinitiative wird im allgemeinen dann bestehen, wenn diese Normen in einer logischen Beziehung zueinander stehen, wenn die eine logischerweise die andere zur Folge hat. Ebenso manchmal, wenn die eine Norm Mittel für die andere ist; dies gilt aber wohl nur dann, wenn die letztere Bestimmung ein notwendiges Mittel für die erstere darstellt; denn wenn sie nicht notwendiges Mittel ist, wird der innere Zusammenhang der beiden Vorschriften nicht oder nicht immer ersichtlich sein. Die Norm, die als nicht notwendiges Mittel einer anderen erscheint, kann ebenso das Mittel zur Verwirklichung des Zweckes einer dritten Norm bilden; oder der Zweck der ersten Vorschrift kann auch durch andere Normen als Mittel verwirklicht werden. Wenn aber eine Norm als ein notwendiges Mittel einer anderen Norm erscheint, so steht sie dann wohl auch in einem logischen Zusammenhang zu dieser."<sup>3</sup>

GIACOMETTIS Kriterium ist zu eng und führt zu einer Einschränkung des Initiativrechts,<sup>4</sup> die der Verfassungsgeber von 1891 gerade verhindern wollte. Es gibt Zwecke, die mittels mehrerer Massnahmen erreicht werden können. Sind mehrere in etwa gleichwertige Massnahmen zur Erreichung eines Zweckes denkbar, kann keine Massnahme mehr ein notwendiges Mittel sein. Jedes Mittel kann durch ein oder mehrere andere Mittel ersetzt werden. Damit wäre bei Anliegen, die mit verschiedenen Massnahmen erreicht werden könnten, einzig

---

<sup>3</sup> GIACOMETTI, *Einheit der Materie*, S. 95.

<sup>4</sup> Ebenso KUHN, S. 137.

die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zulässig, die auf die Wahl der einzelnen konkreten Massnahmen zu verzichten hätte. Dies steht aber im Widerspruch zu Sinn und Zweck der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, die gerade deshalb eingeführt wurde, um bei der konkreten Umsetzung eines Anliegens nicht auf die Gunst des Parlaments angewiesen zu sein.<sup>5</sup>

KUHN verlangt von einer Initiative eine *einheitliche Zwecksetzung*, wobei unter einem einzigen Zweck in seiner Konkretisierung sehr wohl verschiedene Fragen aufgeworfen werden könnten. Gleichzeitig müsse der Zweck absolut begrenzt sein, damit nicht durch eine weite Zwecksetzung jeder beliebige Zusammenhang hergestellt werden könne. Selbstverständlich würden die Meinungen auseinandergehen, was als "absolut begrenzte Zwecksetzung" zu betrachten sei. Hier und nur hier, beim Problem der relativ oder absolut begrenzten Zwecksetzung, schalte sich das Ermessen ein. Bei der formulierten Initiative werde der *einzigste* und *absolut begrenzte* Zweck von den Initianten selber konkretisiert. Damit ergebe sich für den Bürger möglicherweise eine doppelte und mehrfache Fragestellung, der einen Grundsatz zugleich in einer bestimmten Konkretisierung zu beurteilen habe. Und hier wie dort sei das aus dieser doppelten oder sogar mehrfachen Fragestellung sich möglicherweise ergebende Dilemma unvermeidlich, soll man überhaupt formulierte Initiativen einreichen können. So wie bei der Ausarbeitung der allgemeinen Anregung "im Sinne der Initianten" lediglich die Konkretisierung des *gegebenen* Zweckes erfolge, dürfe selbstverständlich auch eine formulierte Initiative nur die Konkretisierung ihres einzigen absolut begrenzten Zweckes statuieren. Stehe ein Teil des Begehrens ausserhalb dieses Zweckes, dann müsse die Einheit der Materie verneint werden; was nicht im Hinblick auf den gegebenen Zweck in das Begehren aufgenommen wurde, sei entweder selbst ein Zweck oder aber die Konkretisierung eines anderen Zweckes. Wesentlich für die Einheit der Materie sei die *einheitliche Zwecksetzung* in dem Sinne, dass nur ein einziger Zweck statuiert werde, die *absolut begrenzte Zwecksetzung* in dem Sinne, dass dieser Zweck absolut begrenzt sei, und die *Konkretisierung des Zweckes* in dem Sinne, dass nur der so gegebene Zweck konkretisiert werde.<sup>6</sup>

KUHN ist zuzustimmen, dass es niemals der Sinn des Prinzips der Einheit der Materie sein kann, die freie Konkretisierung eines gegebenen Zweckes in irgend einer Weise einzuschränken. Wir sehen in deutlicher Abgrenzung zu GIACOMETTI eine Aufweichung des Dogmas, der Grundsatz der Einheit der Materie habe dafür zu sorgen, dass sich die Stimmberechtigten vorbehaltlos entweder für oder gegen *alle* Teile einer Initiative aussprechen können. Das

---

<sup>5</sup> Ähnlich KUHN, S. 128.

<sup>6</sup> KUHN, S. 124-129.

Problem seiner Definition besteht darin, dass die verschiedenen Konkretisierungsmöglichkeiten für einen einzigen und absolut begrenzten Zweck allenfalls zugleich der Konkretisierung anderer Zwecke dienen können. Auch ist nicht immer klar, was Konkretisierung und was Zweck ist.

AUBERT schliesst ebenso wie KUHN bei GIACOMETTI an. Sein "Versuch einer Definition" lautet:

"Die Volksinitiative verletzt die Vorschrift der Einheit der Materie, wenn sie mindestens zwei Punkte enthält, und wenn ein Bürger den ersten Punkt ohne den zweiten *und* auch den zweiten ohne den ersten wollen kann. Dies bedeutet, dass die Initiative dann regelwidrig ist, wenn sie zwei Ziele vorschlägt oder zwei Mittel zur Erreichung eines Zieles, nicht aber dann, wenn sie ein Ziel und ein Mittel zu dessen Erreichung vorschlägt; denn wer einem Mittel zustimmt, stimmt auch dem Ziel zu."<sup>7</sup>

Diese Definition ist widersprüchlich. Dass eine Initiative nicht zwei Ziele verfolgen darf, wäre an sich eine logische Konzeption, weshalb aber soll ein Ziel bloss mit *einem* Mittel erreicht werden dürfen? Umgekehrt ist es keinesfalls zwingend, dass, wenn jemand dem Ziel zustimmt, auch dem in der Initiative gewählten Mittel zustimmt, vor allem dann nicht, wenn mehrere Mittel zur Erreichung eines Zieles zur Verfügung stehen würden. AUBERT als Anhänger der Lehre von der unverfälschten Willenskundgabe vermeidet mit seinem Versuch einer Definition nicht, dass die Stimmberechtigten möglicherweise eine Abwägung treffen müssen zwischen dem Ziel einer Initiative, welches sie gutheissen, und dem Mittel zur Erreichung dieses Zieles, das ihren anderen Zielen zuwiderläuft.<sup>8</sup> Im übrigen ist nicht immer klar, was Ziel und was Mittel einer Initiative ist.<sup>9</sup>

WOLFFERS<sup>10</sup> knüpft an AUBERTS Definition an. Er unterscheidet zwischen drei Kategorien von Zweck-Mittel-Beziehungen. Die Einheit der Materie *ist* gewahrt, wenn bei zwei vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen die eine Bestimmung ohne die andere überhaupt nicht zur Anwendung gelangen könnte. Sie *kann* gewahrt sein, wenn eine Bestimmung aus der andern abgeleitet oder als Ausführungsvorschrift der anderen gedacht werden könnte. Daneben lässt Wolfffers auch gelten, wenn durch Konventionen, die beispielsweise durch eine Praxis der politischen Bundesbehörden entstanden sind, ein Komplex von Ge-

---

<sup>7</sup> AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, Rz. 392; siehe auch EICHENBERGER, *Rechtsgutachten*, S. 406 ff., der ebenfalls dieser Position zuzuneigen scheint.

<sup>8</sup> Kritisch zu dieser Ziel-Mittel-Relation ebenso WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 109. Ablehnend auch SCHINDLER, *Rechtsgutachten*, S. 398.

<sup>9</sup> Vgl. die Kritik bei GRISEL, *contre la vie chère et l'inflation*, S. 185.

<sup>10</sup> WOLFFERS, S. 459 ff. passim.

gebenheiten als Einheit betrachtet werden kann. Die Einheit der Materie sei jedoch nicht gewahrt, wenn es nicht sinnwidrig ist, verschiedene Bestimmungen einer Initiative dem Risiko ungleicher Abstimmungsergebnisse auszusetzen. Wie bei AUBERT haben wir hier das Problem, dass die Kriterien zu eng oder zu weit sind. Auch hinter diesen Schlussfolgerungen steht die Überlegung, Sinn und Zweck des Gebotes der Einheit der Materie bestehe darin, dass die Stimmberechtigten ohne inneren Zwiespalt ihren Willen Ausdruck verleihen können.

SALADIN und AUER<sup>11</sup> führen ebenfalls AUBERTS Gedanken weiter. Ausgehend von einer kantonalen Gesetzesinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs kommen die Autoren zum Schluss, dass das *relative Gewicht* der verschiedenen Elemente berücksichtigt werden müsse. Falls die Initiative einen Hauptpunkt und einen Nebenzusatz aufweise, dürfe das Erfordernis der Einheit der Materie nicht gleich streng beurteilt werden, wie wenn die Initiative zwei Ziele mit gleich grosser Bedeutung berge. Im ersteren Fall sei die Gefahr, dass die Stimmberechtigten ihren Willen nicht frei ausdrücken könnten, äusserst unwahrscheinlich. Die Stimmberechtigten würden kaum eine Initiative gutheissen, bloss weil sie mit dem Nebenzusatz einverstanden sind.

## (ii) *Systematisierung der Praxis*

Die neuere Lehre will anhand der jüngeren Praxis Fallkategorien zulässiger Verknüpfungen gewinnen.<sup>12</sup>

GRISEL<sup>13</sup> schlägt folgende Fallkategorien vor, bei welchen die Einheit der Materie als gewahrt gelten kann:<sup>14</sup>

- [1] wenn sich die Initiative auf ein einziges Prinzip oder ein klar begrenztes Thema beschränkt;
- [2] wenn sie eine Bestimmung mit einer Übergangsbestimmung verknüpft;

---

<sup>11</sup> AUER, *droits politiques*, S. 127, und dort zitiertes Gutachten SALADINS vom 15. April 1976 über die Gültigkeit der Volksinitiative "Wohnliche Stadt".

<sup>12</sup> Vgl. WILDHABER, *Neues*, S. 294 f.; ebenso SCHINDLER, *Rechtsgutachten*, S. 390: "Die genaue Tragweite des Grundsatzes der Einheit der Materie lässt sich heute nicht mehr, wie ehemals, durch blosses Bezugnahme auf allgemeine Prinzipien ermitteln. Vielmehr müssen aus der reichhaltigen Praxis die Kriterien abgeleitet werden, die den Entscheidungen des Bundesrats, der Bundesversammlung und des Bundesgerichts zugrundeliegen." In diesem Sinne auch HANGARTNER/KLEY, Rz. 2495. Zur Kasuistik zu den einzelnen Fallgruppen vgl. SCHINDLER, *Rechtsgutachten*, S. 392 ff., und HUGENSCHMIDT, S. 80 ff.

<sup>13</sup> GRISEL, *Initiative et référendum*, S. 236 f.

<sup>14</sup> Die nachfolgende Nummerierung der Fallkategorien bei GRISEL und WILDHABER erfolgte durch den Verfasser. Die Nummerierung der Fallkategorien bei WILDHABER entspricht inhaltlich derjenigen bei GRISEL.

- [3] wenn sie ein Ziel bzw. eine Einrichtung und zugleich die geeigneten Massnahmen zu dessen bzw. deren Finanzierung vorschlägt;<sup>15</sup>
- [4] wenn sie verschiedene Bestimmungen einschliesst, die miteinander logisch verbunden sind, sei es, indem sie eine Idee und ihre notwendig daraus folgenden Ausführungsbestimmungen zum Ausdruck bringt, sei es, dass sie ein Ziel und die Mittel zu dessen Erreichung festlegt;
- [5] wenn sie verschiedene Vorschläge enthält, die verschiedene Aspekte desselben politischen Problems beschlagen.

Demgegenüber wird – immer nach GRISEL – die Einheit der Materie verletzt, wenn die verschiedenen Bestimmungen aus der Sicht des Stimmberechtigten in offenbar künstlicher und subjektiver Weise vereint werden und er dadurch – in sachwidriger Weise – verpflichtet werde, zu allem ja oder nein zu sagen.

Nach WILDHABER respektierten Initiativen in folgenden Fällen den Grundsatz der Einheit der Materie:<sup>16</sup>

- [1] bei der Beschränkung auf ein einziges Thema;
- [3] bei der Beschränkung auf einen Zweck, verbunden mit der hiefür vorgeschlagenen Finanzierung;
- [2] bei der Verknüpfung eines Themas mit einer Übergangsbestimmung;
- [6] bei der Verbindung eines generell-abstrakten Themas mit einer Verbotsnorm für eine konkrete öffentliche oder private Grossanlage;
- [4] bei der Verbindung eines Zieles mit den sachlich dazugehörigen Mitteln oder mit den sich zwangsläufig daraus ergebenden Konkretisierungen;
- [5] bei der Verknüpfung mehrer Elemente, die teleologisch, historisch oder pragmatisch noch einer einheitlichen Thematik zugerechnet werden können.

Sowohl bei GRISEL als auch bei WILDHABER ist die letzte Fallkategorie [5] derart unbestimmt, dass sie als Kriterium über die Gültigkeit von Initiativen nichts taugt.<sup>17</sup> Hier beisst sich die Katze in den Schwanz: Worin liegt hier die definitive Präzisierung zur ursprünglichen Bestimmung nach Art. 121 Abs. 3 aBV in Verbindung mit Art. 75 BPR, woraus hervorgeht, dass eine Initiative nur eine

---

<sup>15</sup> "Allerdings muss die Finanzierungsart innerlich mit dem Zweck zusammenhängen. ... Nicht zu diesen Kategorien zu zählen sind Initiativen, mit denen die Einsparung bestimmter Mittel (z.B. für Militärausgaben) und gleichzeitig die Verwendung dieser Mittel für andere Zwecke verlangt wird."; SCHINDLER, *Rechtsgutachten*, S. 392.

<sup>16</sup> WILDHABER, *Neues*, S. 294 f.; vgl. auch DERSELBE in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 104 ff.

<sup>17</sup> Bei SCHINDLER, *Rechtsgutachten*, S. 397, lautet die entsprechende Kategorie "Verbindung verschiedener Forderungen mit sachlichem Zusammenhang".



Materie beschlagen darf und ein sachlicher Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilen bestehen muss?<sup>18</sup>

Ein weiteres methodisches Problem: Nach WILDHABER verstiessen die Initiativen betreffend Volkswahl des Bundesrats von 1899 und 1939<sup>19</sup> gegen die Einheit der Materie, obwohl sie von der Bundesversammlung für gültig erklärt worden waren.<sup>20</sup> Damit stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien entschieden werden soll, welcher Teil der Praxis für die Bildung der Fallkategorien heranzuziehen sei. Falls sich diese Auswahlkriterien aber bestimmen lassen, wird die Bildung von Fallkategorien überflüssig. Ich sehe jedenfalls keinen Grund, weshalb diese Auswahlkriterien – allenfalls veranschaulicht durch Beispiele aus der Vergangenheit – nicht direkt auf zukünftige Initiativen anzuwenden wären. Es wäre unnötig, sich auf eine Praxis zu berufen und den Umweg über die Fallkategorien zu nehmen.

Schliesslich gewinnen wir mit den Fallkategorien letztlich nur einen unvollständigen und einseitigen Überblick: Die Fallkategorien werden anhand früherer, für gültig erklärter Initiativen gebildet. Falls eine Initiative einer Kategorie zugeordnet werden kann, ist sie mit einer vergangenen, für gültig erklärten Initiative vergleichbar und demzufolge aus Gründen der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit ebenfalls für gültig zu erklären. Falls aber umgekehrt eine Initiative keiner Fallkategorie zugeordnet werden kann, darf daraus nicht *con- trario* auf ihre Ungültigkeit geschlossen werden. Andernfalls würde eine rechtsungleiche Behandlung vorliegen zwischen künftigen Initiativen, die mit vergangenen Initiativen vergleichbar sein müssen, und den vergangenen Initiativen, die für ihre Gültigkeit noch nicht mit anderen Initiativen vergleichbar sein mussten bzw. verglichen wurden. Die Praxis würde, ohne Begründung, zum Numerus clausus zulässiger Verknüpfungen. Die Fallkategorien bilden somit nur ein unvollständiges Kriterium für die Beurteilung, ob die Einheit der Materie gewahrt ist oder nicht. Sie können keine *notwendige* sondern nur – im Hinblick auf die Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit – eine *hinreichende* Bedingung für die Beachtung der Einheit der Materie setzen: Falls eine Vorlage unter eine der Fallkategorien fällt beziehungsweise mit einer vergangenen, zulässigen Vorlage vergleichbar ist, ist die Initiative für gültig zu erklären. Falls aber umgekehrt eine Initiative mit keiner früheren, zulässigen Initiative vergleichbar ist, darf daraus noch nicht zwingend auf eine Verletzung der Einheit der Materie geschlossen werden.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> HUGENSCHMIDT, S. 86, spricht von einer "Art Überfallgruppe", unter welcher sich alle Volksinitiativen, die in einer anderen Fallgruppe Platz finden, ebenfalls subsumieren lassen.

<sup>19</sup> Vgl. Anhang, S. 182 und 185.

<sup>20</sup> Vgl. WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 112.

<sup>21</sup> Ähnlich skeptisch zu den Fallgruppen HUGENSCHMIDT, S. 79 f.

(iii) *Abstellen auf die Wahrnehmung politisch relevanter Gruppierungen*

Vollends scheint RICHLI das Parlament selber zum Massstab über die Gültigkeit von Volksinitiativen machen zu wollen, indem auf die Wahrnehmungen politisch relevanter Gruppierungen abgestellt werden soll. Ausgehend von den in der Lehre gebildeten Gruppen sei zu erkunden, ob eine Volksinitiative eindeutig mit einer früheren Initiative vergleichbar sei, die unter Aspekten der Einheit der Materie nicht kontrovers war. Sei dies der Fall, könne die Prüfung prinzipiell beendet werden, es sei denn, es zeigten sich bei politisch relevanten Gruppierungen "neue Sensibilitäten". Ist die Initiative mit keiner früheren vergleichbar oder ist sie mit einer Initiative vergleichbar, die zu Diskussionen Anlass gab, so sei nach "Wahrnehmungen politisch relevanter Gruppierungen Ausschau zu halten, welche gegen die Bejahung der Einheit stehen. Gegebenenfalls ist diesen Wahrnehmungen Rechnung zu tragen und die Einheit der Materie zu verneinen, sofern das Initiativrecht dadurch nicht in unhaltbarer Weise eingeschränkt wird."<sup>22</sup>

Es wäre bedauerlich, würde diese Meinung bei der Bundesversammlung – und für kantonale Initiativen beim Bundesgericht – Anklang finden. Sonst könnte in Zukunft eine Parlamentsmehrheit – zweifelsohne eine politisch relevante Gruppierung – die Ungültigerklärung einer Volksinitiative mit ihrer "Wahrnehmung" begründen. Sie müsste nicht einmal mehr den Versuch einer an abstrakte Grundsätze geknüpften und damit juristischen Begründung leisten, falls sie durch eine Volksinitiative allzustark in ihren "Sensibilitäten" tangiert würde. Für kantonale Initiativen bliebe dem Bundesgericht, abgesehen von klaren Fällen willkürlicher oder rechtsungleicher Behandlung, nichts anderes übrig, als die Ungültigerklärung durch die politisch relevante Mehrheit eines kantonalen Parlaments abzusegnen. Eine Rechtsfrage drohte zur Machtfrage zu verkommen.<sup>23</sup>

Nach HUGENSCHMIDT will das Einheitserfordernis primär verhindern,

"dass durch unsachliche, willkürliche und oder übermässige Kombinationen von verschiedenen Gegenständen in einer Vorlage die Stimmberechtigten überfordert werden und demzufolge nicht mehr in der Lage sind, sich zu der gestellten Frage eine unverfälschte Meinung zu bilden und diese ihrem Willen gemäss auszudrücken."<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> RICHLI, S. 280 f.

<sup>23</sup> HANGARTNER/KLEY, Rz. 2495, sind ebenfalls skeptisch gegenüber dem Definitionsversuch RICHLIS, worin der unbestimmte Rechtsbegriff "sachlicher Zusammenhang" durch neue unbestimmte Begriffe wie "neue Sensibilitäten" etc. ersetzt würden.

<sup>24</sup> HUGENSCHMIDT, S. 207.

Mit anderen Worten sei die Einheit der Materie nur bedingt so zu verstehen, dass die Stimmberechtigten in der Lage sein müssen, zu der Gesamtvorlage "ja" oder "nein" zu sagen. Vielmehr müssten die Stimmberechtigten erkennen können, welches die Konsequenzen eines "Ja" oder eines "Nein" seien.<sup>25</sup>

Nun hängt die Bejahung der Einheitlichkeit einer Materie davon ab,

"wie weit wir zu abstrahieren, sprich die Betrachtungsebenen zu ändern bereit oder fähig sind. Oder ganz einfach: Von je weiter oben wir auf eine Vielzahl von Einzelmaterien schauen, desto eher können wir sie einem einheitlichen Themenbereich zuordnen.

Die entscheidende Frage wird sein, wo die Abstrahierungsgrenze zu ziehen ist. Eine Verschiebung der Betrachtungsperspektive nach oben führt im Extremfall dazu, dass jede Materie einer hierarchisch höheren zugeordnet werden kann (z.B. Leben, Staat, Gemeinwohl). Dadurch würde das Einheitserfordernis ausgehöhlt werden. Verschieben wir die Grenze zu weit nach unten, so dass uns etwa nur noch eine Betrachtungsstufe zur Verfügung steht, berauben wir die Initianten jeglicher Kombinationsmöglichkeit."<sup>26</sup>

Ausgehend von einem Stufenmodell, worin die einzelnen Elemente einer Vorlage in hierarchischer Form unter einem Themenbereich **p** kategorisiert werden,<sup>27</sup>

STUFE n	<b>p</b>				
STUFE 3		<b>px</b>		<b>py</b>	
STUFE 2		<b>pab</b>	<b>pcd</b>	<b>pde</b>	<b>pfg</b>
STUFE 1	<b>phi</b>	<b>pjk</b>	<b>plm</b>	<b>pno</b>	<b>ppq</b>

sei die Einheit der Materie zu bejahen, wenn:

"sich ein Element **p** finden lässt, das in sämtlichen, in der Vorlage erscheinenden Elementen (p-ppq) und auf allen Betrachtungsstufen (S1 – Sn) vorkommt, die Anzahl Stufen zwischen der zu betrachtenden Ebene und der Betrachtungsebene nicht grösser ist, als dies von den Stimmberechtigten verstanden und nachvollzogen werden kann ( $\sum S1, S2, \dots, Sn \leq X$ ) und die Verbindung der einzelnen Elemente innerhalb (horizontal) und zwischen (vertikal) den Stufen einer der Fallgruppen entspricht.

<sup>25</sup> HUGENSCHMIDT, S. 225.

<sup>26</sup> HUGENSCHMIDT, S. 216.

<sup>27</sup> HUGENSCHMIDT, S. 217.

Die Unbekannte **X**, die konkret Auskunft über die (zulässige) Anzahl Stufen zwischen der Betrachtungsebene und der zu betrachtenden Ebene gibt, wäre unter Berücksichtigung der Methoden des *Popular Understanding Tests* zu eruieren.<sup>28</sup>

Beim *Popular Understanding Test* sei auf die öffentliche Problemwahrnehmung abzustellen, wenn es darum gehe, die Frage nach der Einheitlichkeit von Volksbegehren zu beurteilen. Zu beachten seien daher primär die öffentliche Diskussion, die Berichterstattung in den Massenmedien und die politischen Meinungen von Gruppierungen ausserhalb des Parlaments. Nur so könne festgestellt werden, ob in den Augen jener, die über die Vorlage zu befinden haben, das Begehren als einheitlich angesehen werde.<sup>29</sup>

Das Prüfprogramm HUGENSCHMIDTS geht von der Begründung des Grundsatzes der Einheit der Materie aus, die ich zu bezweifeln wage. Es ist kaum die Aufgabe des Grundsatzes der Einheit der Materie, die Überforderung der Stimmberechtigten durch zu komplexe Vorlagen zu verhindern.<sup>30</sup> Des weiteren scheint mir der im Vordergrund stehende *Popular Understanding Test* etwas unausgegoren.<sup>31</sup> Auf die Wahrnehmung welcher Gruppierungen wäre abzustellen, wenn die unterschiedlichen Gruppierungen die Einheitlichkeit des Begehrens unterschiedlich betrachten würden – und nach welchen Kriterien? Konkret schlägt HUGENSCHMIDT vor, dass die Voten von relevanten Gruppen oder von einer grossen Mehrzahl von Stimmberechtigten zu sammeln sind, die Einwände gegen das Vorliegen der Einheit der Materie vorbringen.<sup>32</sup> Nun lässt sich einfach ausrechnen, dass derartige Einwände gerade auch von Gruppen kommen würden, die die Volksinitiative aus *inhaltlichen* Gründen ablehnen. Die Rechtsfrage würde vollständig politisiert. Der *Popular Understanding Test* wäre – theoretisch – ein gangbarer Weg, nämlich unter der rechtlich wie faktisch unmöglichen Voraussetzung, dass niemand wüsste, dass darauf abgestellt wird. Sobald

---

<sup>28</sup> HUGENSCHMIDT, S. 219 f.

<sup>29</sup> HUGENSCHMIDT, S. 165.

<sup>30</sup> Vgl. vorne, S. 8 ff.

<sup>31</sup> Laut HUGENSCHMIDT wird der *Popular Understand Test* in der US-Literatur nur von einer Minderheit vertreten. Daneben gebe es den *Functionally Related Test*, der verlange, dass die verschiedenen Regelungen eines Vorschlages so ineinander greifen und voneinander abhängig sein müssten, dass sie gerade durch ihre Verbundenheit einem gemeinsamen Zweck dienen. Der hauptsächlich vom kalifornischen Supreme Court verwendete *Reasonably Germane Test* verlange, dass alle Teilregelungen oder Teilgehalte in vernünftiger Weise zusammenpassen, was dann der Fall sei, wenn die einzelnen Teilregelungen für den Hauptzweck der Gesamtvorlage förderlich oder hilfreich sind oder wenn die einzelnen Teilaspekte eine notwendige, logische oder natürliche Verbindung zu ihm aufwiesen. Vgl. HUGENSCHMIDT, S. 160 ff.

<sup>32</sup> HUGENSCHMIDT, S. 243

aber die Beteiligten wüssten, dass darauf abgestellt wird, würde er durch diese instrumentalisiert. Gegner einer Vorlage würden selbst dann behaupten, sie verletze die Einheit der Materie, wenn sie selber eigentlich anderer Ansicht wären. Dabei müssten sie ihre Ansicht nicht einmal weiter juristisch begründen, da auf ihre öffentlich zur Schau getragene Wahrnehmung und Betrachtungsweise abgestellt würde.

### **c) Neuer Versuch einer Definition**

Die ältere Lehre knüpft an die freie und unverfälschte Willensbildung der Stimmberechtigten, während die herrschende Lehre durch Systematisierung der Praxis Kriterien herauszubilden versucht. Eine neuere Lehre will auf die Wahrnehmung politisch relevanter Gruppierungen abstellen. Damit geht die ältere Lehre von einem irrigen Geltungsgrund der Einheit der Materie aus.<sup>33</sup> Die kasuistische Methode der herrschenden Lehre trägt zwar zur Rechtssicherheit bei.<sup>34</sup> Doch könnte sie dazu führen, dass die Praxis zum Numerus clausus zulässiger Verknüpfungen wird. Die neuere Lehre schliesslich führte zu einer vollständigen Politisierung der Rechtsfrage.

Wie gezeigt worden ist, dient das Erfordernis der Einheit der Materie hauptsächlich zwei Zielen:

Erstens der Abgrenzung zwischen Total- und Teilrevision.<sup>35</sup>

Zweitens sollen die Möglichkeiten impliziten Stimmentauschs eingegrenzt werden, um damit die Wahrscheinlichkeit sich widersprechender Verfassungsänderungen zu verringern. Die Gefahr widersprüchlicher Verfassungsänderungen wäre ohne Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie grösser, weil sich die Materien verschiedener Verfassungsvorlagen beliebig überschneiden könnten. Bei den entsprechenden Abstimmungen könnte es innerhalb des Stimmvolks zu wechselnden faktischen Koalitionen und damit – bei gleichbleibenden Präferenzen der Stimmberechtigten – häufiger zu wechselnden Mehrheiten bei den Regelungen einzelner Materien kommen.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Vgl. vorne, S. 3 ff.

<sup>34</sup> Auch HUGENSCHMIDT, S. 79, gesteht dies bei aller Kritik den Fallgruppen zu.

<sup>35</sup> Vgl. vorne, S. 24 ff.

<sup>36</sup> Zu dieser Begründung im Einzelnen vgl. vorne, S. 52 ff., insbesondere S. 68 ff.

Damit kommen wir zur folgenden Definition:

Die Einheit der Materie ist gewahrt,

- falls keine Themen ausserhalb eines genügend begrenzten Themas tangiert sind,<sup>37</sup> oder
- falls einzelne Regelungen zwar Themen ausserhalb eines genügend begrenzten Themas tangieren, diese Regelungen aber in erster Linie dazu geeignet oder gar notwendig sind, Zwecke innerhalb des begrenzten Themas zu verfolgen, und sich weniger dazu eignen, Zwecke ausserhalb des begrenzten Themas zu verfolgen und dadurch zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen für die Initiative zu gewinnen.

#### **d) Erläuterung der Definition**

##### *(i) Genügend begrenztes Thema*

Der Grundsatz der Einheit der Materie dient der Abgrenzung zwischen Teil- und Totalrevision.<sup>38</sup> Diese Funktion der Abgrenzung würde ausgehöhlt oder gänzlich entleert, könnten beliebig umfassende Themen Gegenstand einer Vorlage bilden, die die Einheit der Materie wahren muss. Das Thema muss somit *begrenzt* sein. Zu umfassend sind beispielsweise die Themen "Sicherheit des Landes", "gemeinsame Wohlfahrt" oder "soziale Sicherheit", weil sich diesen Staatszwecken<sup>39</sup> ein grosser Teil aller Regelungsbereiche einer Verfassung zuordnen liessen. Eigentliche Staatsreformen sprengen den Rahmen der Teilrevision und damit der Einheit der Materie. Damit kann insbesondere auch nicht die gesamte Wirtschaftsordnung zum Thema gemacht werden.<sup>40</sup> Noch weniger kann ein rein fiskalischer Zusammenhang genügen, weil andernfalls beliebige kostenwirksame Materien miteinander in einer Vorlage verknüpft werden könnten.<sup>41</sup>

##### *(ii) Impliziter Stimmentausch innerhalb des begrenzten Themas*

Werden keine anderen Themen tangiert, ist die Einheit der Materie gewahrt. Es spielt keine Rolle, ob innerhalb eines Themas mehrere Zwecke oder Ziele ver-

---

<sup>37</sup> Vgl. die erste Fallkategorie bei WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 105, der ebenfalls festhält, dass das einzige Thema nicht allzu weit oder missbräuchlich konzipiert sein darf.

<sup>38</sup> Vgl. vorne, S. 24 ff.

<sup>39</sup> Vgl. den Zweckartikel der alten Bundesverfassung von 1874, Art. 2 aBV.

<sup>40</sup> Ebenso HUGENSCHMIDT, S. 44.

<sup>41</sup> Vgl. auch vorne, S. 76 f.

folgt werden, solange die entsprechenden Massnahmen ausschliesslich Zielen und Zwecken dienen, die innerhalb des begrenzten Themas liegen. Möglicherweise ergeben sich dadurch verschiedene Fragen. Es kann offen bleiben, ob – wie KUHN sagt – das sich daraus ergebende Dilemma unvermeidlich sei, solange formulierte Initiativen eingereicht werden können.<sup>42</sup> Jedenfalls ist dieses Dilemma nach der hier vertretenen Ansicht rechtlich unerheblich, da die Stimmberechtigten ihren Willen gleichwohl frei bilden und äussern können.<sup>43</sup> Es spielt auch keine Rolle, ob innerhalb eines begrenzten Themas Stimmentausch<sup>44</sup> stattfindet und damit die Wahrscheinlichkeit sich widersprechender Verfassungsänderungen steigt. Die Einschränkung des Initiativrechts darf nicht weitergehen, als es die Rechtsordnung verlangt. Verfassung und Gesetz sprechen von "Materie" und "sachlichem Zusammenhang" und nicht von einer einheitlichen Zielsetzung bzw. davon, dass nur ein Ziel verfolgt werden darf. Damit können zwar innerhalb eines Themas immer noch verschiedene Interessen bedient werden. Mit dieser Einschränkung des Stimmentauschs innerhalb einer Materie ist aber schon viel gewonnen. Zyklische Mehrheitsverhältnisse drohen nur noch zwischen verschiedenen Varianten der Regelung einzelner Materien – und nicht mehr zwischen verschiedenen Varianten der Regelung der ganzen Verfassung.

### *(iii) Tangierung anderer Themen*

Obwohl ein begrenztes Thema zu fordern ist, können weitere Themen tangiert werden, ohne dass deswegen bereits der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt sein muss.<sup>45</sup> Eine Tangierung anderer Themen lässt sich bei vielen Fragestellungen oft nicht vermeiden. Zu denken ist dabei vor allem an sogenannte Querschnittprobleme. Querschnittprobleme berühren grundsätzlich alle oder zumindest zahlreiche Lebensbereiche unter einem bestimmten Aspekt.<sup>46</sup> Umweltschutz, Datenschutz oder, vielleicht als bestes Beispiel, die Sorge um einen ausgeglichenen Finanzhaushalt spielen oft auch bei Vorlagen eine Rolle, bei welchen unbestritten ist, dass sie die Einheit der Materie wahren. Gleichwohl muss der Souverän abwägen zwischen dem eigentlichen Anliegen und den Auswirkungen auf diese Querschnittprobleme bzw. Querschnittthemen. Namentlich die Sorge um einen ausgeglichenen Finanzhaushalt ist häufig betroffen. Auch können Massnahmen mitunter verschiedenen Zielen bzw. Zwecken dienen, die

---

<sup>42</sup> KUHN, S. 128.

<sup>43</sup> Vgl. vorne, S. 6 f.

<sup>44</sup> Impliziter Stimmentausch liegt vor, wenn Gruppierungen im Rahmen einer Vorlage und einer Abstimmung gegenseitig Anliegen anderer Gruppierungen in Kauf nehmen, um gemeinsam ihren Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Vgl. vorne, S. 58.

<sup>45</sup> Vgl. demgegenüber KUHN, vorne, S. 87 f., der ein absolut begrenztes Thema fordert.

<sup>46</sup> HANGARTNER, Bd. I, S. 71.

verschiedene Themen betreffen. Würde somit eine Tangierung anderer Themen ausser des (Haupt-) Themas bereits per se zur Ungültigkeit führen, würde das Initiativrecht über Gebühr eingeschränkt.<sup>47</sup>

*(iv) Vermeidung themenübergreifenden Stimmentauschs*

Einerseits soll der Grundsatz der Einheit der Materie themenübergreifenden impliziten Stimmentausch verhindern, um die Wahrscheinlichkeit sich widersprechender Verfassungsänderungen zu verringern. Andererseits ist es aber, wie zuvor erwähnt, beinahe unausweichlich, dass Regelungen mehrere Themen tangieren. Folglich muss bei diesen Regelungen eine Abwägung getroffen werden, ob sie hauptsächlich Zwecken innerhalb des begrenzten Themas dienen oder das Ziel des impliziten Stimmentauschs – den Gewinn zusätzlicher Stimmen – begünstigen. Die Tangierung anderer Themen ist unerheblich, wenn damit keine zusätzliche Stimmen gewonnen werden. Ebenso unerheblich ist, ob es die Initianten gerade darauf abgesehen haben, die Stimmen verschiedener Interessengruppierungen zu akkumulieren. Vielmehr ist zu beurteilen, ob aus objektiver Sicht die verschiedenen Regelungen weniger Zwecken innerhalb als vielmehr solchen ausserhalb des begrenzten Themas dienen und damit geeignet sind, zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen für die Initiative zu gewinnen. Diese objektive Beurteilung kann unter Umständen nicht ohne Anschauung der Präferenzen der massgeblichen politischen Gruppierungen getroffen werden.<sup>48</sup> Danach wäre Ausschau zu halten nach Gruppierungen, die nur aufgrund eines ausserhalb des begrenzten Themas liegenden Zwecks die Vorlage gutheissen, die sie ansonsten ablehnen würden.

*(v) Zweifache Ermessensbetätigung*

Damit ergibt sich eine zweifache Ermessensbetätigung. Es muss einerseits geprüft werden, ob die Initiative ein genügend begrenztes Thema betrifft, und andererseits, ob die Regelungen eher Zwecken innerhalb dieses Themas dienen oder mehr dazu geeignet sind, Zwecke ausserhalb dieses Themas zu verfolgen und dadurch zusätzliche Stimmen zu gewinnen. Die zweite Abwägung ist von zentraler Bedeutung, weil eine einzelne Regelung schnell einmal verschiedene Themen tangiert. Gerade wenn mehrere Regelungen zur Verfolgung eines Zieles oder Zweckes innerhalb eines Themas zur Verfügung stehen, werden je nach Auswahl der Regelungen verschiedene andere Themen tangiert und dadurch möglicherweise zusätzliche Stimmen gewonnen. Deshalb ist eine objektive Ab-

---

<sup>47</sup> Ebenso AUER, *droits politiques*, S. 127.

<sup>48</sup> Vgl. den Ansatz RICHLIS, vorne, S. 92.



wägung zu treffen, wozu diese Regelungen hauptsächlich dienen, was also die Aufnahme dieser Regelungen in die Initiative hauptsächlich bewirkt.

### 3. Praxis der Bundesversammlung

#### a) Zuständigkeit

Art. 24 Abs. 1 GVG und Art. 75 Abs. 1 BPR bestimmen, dass die Bundesversammlung eine Volksinitiative für ungültig erklärt, sofern die Einheit der Materie nicht gewahrt wird. Können sich die beiden Räte über Gültigkeit oder Ungültigkeit nicht einigen, ist die Initiative gültig (Art. 24 Abs. 2 GVG). Die Ungültigerklärung erfolgt in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses (Art. 21 GVG), der nicht ans Bundesgericht weitergezogen werden kann.<sup>49</sup>

Vor Inkrafttreten des Geschäftsverkehrsgesetzes und des Initiativengesetzes<sup>50</sup> im Jahre 1962 war die Kompetenz der Bundesversammlung, Initiativen wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie für ungültig zu erklären, nirgends festgehalten.<sup>51</sup> In seiner Botschaft zum Geschäftsverkehrsgesetz stellte der Bundesrat fest, dass das Initiativengesetz nicht bestimmt, wer über die Gültigkeit eines Volksbegehrens definitiv entscheiden soll. In "Literatur und Praxis" werde diese Kompetenz jedoch "mit Recht der Bundesversammlung zugesprochen."<sup>52</sup>

#### b) Überblick

Die Bundesversammlung hat in über 100 Jahren seit Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung erst zwei Initiativen wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie für ungültig erklärt: Im Jahre 1977 die

---

<sup>49</sup> WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 114; vgl. auch hinten, S. 135.

<sup>50</sup> Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung vom 23. März 1962 (AS 1962 789). Dieses Gesetz wurde durch das BPR im Jahre 1976 abgelöst (vgl. Schlussbestimmung Art. 89 lit. c BPR).

<sup>51</sup> Vgl. Art. 71 GVG sowie Initiativengesetz Art. 11. Beide zusammen heben das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1902 über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat sowie über die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen (BS 1 245) sowie die entsprechenden Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung (BS 1 169) auf. In keinem der beiden Gesetze war geregelt, wer für die Ungültigerklärung von Volksinitiativen wegen Verletzung der Einheit der Materie zuständig wäre.

<sup>52</sup> BB1 1960 I 1471. Vgl. GIACOMETTI, *Einheit der Materie*, S. 96: "Ueber die Befolgung des Prinzipes der Einheit der Materie hat, obwohl die Bundesverfassung sich darüber ausschweigt, selbstverständlich die Bundesversammlung zu sorgen."

Initiative gegen Teuerung und Inflation sowie im Jahre 1995 die "Halbierungsinitiative". Die Ausländerinitiative wurde von der Bundesversammlung im Jahre 1921 wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie aufgeteilt in zwei Vorlagen zur Abstimmung gebracht. Die Chevallier-Initiative aus dem Jahre 1955 wurde hauptsächlich wegen zeitlicher Undurchführbarkeit für ungültig erklärt.

Der Bundesrat hielt die Einheit der Materie bei der Ausländerinitiative und der Initiative gegen Teuerung und Inflation für verletzt, hingegen bei der Halbierungsinitiative für gewahrt.

Während der Bundesrat von grosszügiger Praxis spricht und "im Zweifelsfall zu Gunsten der Volksrechte" entscheidet,<sup>53</sup> wird diese Praxis von einem Teil der Lehre als "seltsam nachsichtig",<sup>54</sup> als "bis vor kurzem ausserordentlich large"<sup>55</sup> oder "large und grosszügig"<sup>56</sup> bezeichnet.<sup>57</sup> Aus mehreren Gründen erscheint diese "Nachsicht" oder "large Handhabung" aber als geboten. Die Bundesversammlung muss – nach der hier vertretenen Definition – bei der Prüfung von Initiativen in zweifacher Hinsicht ihr Ermessen ausüben,<sup>58</sup> was eine gewisse Zurückhaltung als sachlich gerechtfertigt erscheinen lässt. Sodann steht die Bundesversammlung einer Initiative inhaltlich nicht indifferent, sondern in den meisten Fällen ablehnend gegenüber, und sie sichert sich, indem sie über die Einheit der Materie befindet, eigenhändig ihre ausschliessliche Kompetenz zur Ausarbeitung von Totalrevisionen, die die Einheit der Materie nicht wahren müssen.<sup>59</sup> Damit richtet sie in zweifacher Hinsicht in eigener Sache, was ebenfalls Zurückhaltung gebietet. Nach der hier vertretenen Meinung fällt zudem die Begründung weg, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger könnten bei Verletzung der Einheit der Materie ihrem Willen nur verfälscht Ausdruck verleihen. Der Einzelne kann entweder aufgrund einer Kosten-Nutzen-Abwägung ja oder nein stimmen oder, weil er gerade bemängeln will, es werde "Kraut und Rüben vermischt", nein stimmen. Damit wird der von der Lehre postulierte absolute Zweck des Grundsatzes der Einheit der Materie stark relativiert, was wiederum eine grosszügigere Handhabung erlaubt.<sup>60</sup>

---

<sup>53</sup> BBl 1977 II 511; BBl 1955 II 331; BBl 1994 III 1202.

<sup>54</sup> AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 393.

<sup>55</sup> HÄFELIN/HALLER, N. 1790.

<sup>56</sup> WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 96.

<sup>57</sup> In diesem Sinne neuestens auch HUGENSCHMIDT, S. 62 f. und S. 89 ff.

<sup>58</sup> Vgl. vorne, S. 98 f.

<sup>59</sup> Diese Interessenkollision wird in der Lehre zuweilen als derart gravierend empfunden, dass z.T. mit Vehemenz dafür eingetreten wird, die Überprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen dem Bundesgericht zu übertragen. Vgl. etwa HANGARTNER/KLEY, Rz. 2499.

<sup>60</sup> Nach TSCHANNEN, S. 128 f., läuft das Gebot der Einheit der Materie sogar auf ein blosses stimmrechtliches Willkürverbot hinaus. Die Einheit der Materie sei gewahrt, solange sich die Zusammensetzung der Vorlage mit sachlichen Gründen rechtfertigen lasse. Eine ma-

### c) Exemplarische Volksinitiativen

Im folgenden soll die hier vertretene Definition der Einheit der Materie<sup>61</sup> am Beispiel einiger kontroverser Volksinitiativen<sup>62</sup> angewandt, gewissermassen getestet werden.

#### (i) *Recht auf Arbeit (1893/1894)*<sup>63</sup>

Wenige Jahre nach Einführung des Initiativrechts wurde ein Volksbegehren mit dem Titel "Recht auf Arbeit" eingereicht. Laut dem programmatischen einleitenden Absatz sollte jedem Schweizerbürger "ausreichend lohnende Arbeit" gewährleistet werden, wobei die Gesetzgebung des Bundes diesem Grundsatz unter Mitwirkung der Kantone und der Gemeinden "in jeder möglichen Weise praktische Geltung zu verschaffen" habe. Zur Umsetzung sollten die Arbeitslosen unterstützt und die Arbeiter vor Kündigung geschützt werden. Ferner sollten die Arbeitszeiten verkürzt, die Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer garantiert sowie eine Mitbestimmung der Arbeiter in Fabriken und Verwaltung eingeführt werden.

Es handelt sich allesamt um Bestimmungen, die den Schutz der Arbeitnehmer zum Ziel haben. Das Thema ist genügend begrenzt,<sup>64</sup> jede einzelne Bestimmung ist sogar ausschliesslich dazu geeignet, die Interessen der Arbeitnehmer zu wahren. Regelungen, die Zwecke in Nebenthemen verfolgen, sind keine ersichtlich. Allenfalls könnte bezüglich genügender Begrenzung des Themas der sehr allgemein gehaltene programmatische Absatz 1 zu Diskussionen Anlass geben. Die Aufzählung der einzelnen Massnahmen, namentlich die Einführung einer Arbeitslosenunterstützung, lässt jedoch darauf schliessen, dass kein eigentlicher Umbau der Wirtschafts- und Eigentumsordnung gefordert wird, was als eigentliche Staatsreform gewertet werden müsste. Das Ziel der Sicherung eines ausreichenden Einkommens für alle Arbeiter, ob mit oder ohne Arbeit, wird im Rah-

---

thematische Aufschlüsselung politischer Kohärenzen würde am Ende jede konzeptionelle Vorlage verunmöglichen. Erbsenzählerei verbiete sich auch wegen des Gestaltungsprimats, der dem Schöpfer und nicht dem Opponenten einer Norm zukomme und der im Rahmen der Volksinitiative auch die Stimmberechtigten für sich mobilisieren könnte.

<sup>61</sup> Vgl. vorne, S. 95 ff.

<sup>62</sup> Die einzelnen Initiativen sind im Anhang im ganzen Wortlaut und mit Quellenangaben wiedergegeben.

<sup>63</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 181 f.

<sup>64</sup> A. M. KUHN, S. 68 f., der den Grundsatz des Rechts auf Arbeit, woraus die "aller verschiedensten Massnahmen" abgeleitet werden, für zu allgemein hält und vermutet, die Bundesversammlung hätte das Prinzip der Einheit der Materie bewusst "*aus Gründen politischer Opportunität*" verletzt.

men der bestehenden Wirtschaftsverfassungsordnung verfolgt.<sup>65</sup> Allenfalls wird der Bogen mit der – allerdings wenig deutlichen – Bestimmung betreffend "demokratische[r] Organisation der Arbeit in den Fabriken und ähnlichen Geschäften, vorab des Staates und der Gemeinden" überspannt. Trotzdem scheint mir die Einheit der Materie nicht verletzt.

(ii) *Volkswahl des Bundesrates I (1900) und II (1940/1942)*<sup>66</sup>

Zwei Initiativen verlangten im wesentlichen die Volkswahl des Bundesrates und die Erhöhung der Anzahl Mitglieder von sieben auf neun. Ein klar beschränktes Thema, es geht um die Zusammensetzung und um den Wahlmodus der Exekutive. Andere Themen sind nicht tangiert. Die Einheit der Materie ist gewahrt.

Daran ändert nichts, dass mit der Erhöhung der Mitgliederzahl einerseits und der Volkswahl andererseits allenfalls zwei verschiedene Gruppierungen bedient und dadurch deren Stimmen kumuliert werden können. Beispielsweise können zyklische Mehrheitsverhältnisse vorliegen, indem bei Volksabstimmungen

- die Vorlage "9 Bundesräte in Volkswahl (9 V)" dem Status quo "7 Bundesräte in Parlamentswahl (7 P)" vorgezogen,
- die Vorlage "7 Bundesräte in Volkswahl (7 V)" wiederum die Regelung "9 Bundesräten in Volkswahl (9 V)" ablösen und schliesslich
- die Vorlage "7 Bundesräte in Parlamentswahl (7 P)" die Regelung "7 Bundesräte in Volkswahl (7 V)" verdrängen würde.

Oder:

9 V > 7 P > 7 V > 9 V etc.

//: 9 V > 7 P > 7 V > ://<sup>67</sup>

Die Möglichkeit der Verknüpfung der Frage "7 oder 9 Bundesräte" mit der Frage "Volkswahl oder Parlamentswahl" kann zu zyklischen Abstimmungsergebnissen führen. Dies muss aber noch keineswegs bedeuten, dass die Einheit der Materie verletzt ist. Ziel des Grundsatzes der Einheit der Materie sollte sein,

---

<sup>65</sup> Vgl. demgegenüber die Initiative "Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit", hinten, S. 111 ff.

<sup>66</sup> Vollständige Texte mit Verweisen im Anhang, S. 182 und S. 185.

<sup>67</sup> Vgl. das analoge Beispiel mit der Todesstrafe und der Abtreibung, vorne, S. 71 ff.

zyklische Mehrheitsverhältnisse einzudämmen, und nicht, zyklische Mehrheitsverhältnisse zu verhindern.

*Nehmen wir einmal an, der Grundsatz der Einheit der Materie müsse so interpretiert werden, dass eine Volksinitiative nur ein Ziel verfolgen darf. Das würde im vorliegenden Beispiel bedeuten, dass Initianten entweder das Wahlorgan oder die Anzahl Bundesräte, aber nicht beides gleichzeitig ändern dürfen. Nun wäre folgendes Szenario denkbar:*

$$9 V > 9 P > 7 P$$

*Mit zwei Initiativen gelingt es, zuerst die Anzahl Bundesräte zu erhöhen ( $9 P > 7 P$ ) und in einem zweiten Schritt die Volkswahl einzuführen ( $9 V > 9 P$ ). Nun würde das Parlament Volk und Ständen die Vorlage "7 P" vorlegen. Ob es sich dabei um eine Total- oder Teilrevision handelt, bleibe dahingestellt. Diese Revision wird angenommen.*

*Mit anderen Worten ist in Sachen Anzahl und Wahlart des Bundesrates auch folgender Zyklus denkbar:*

$$://: 7 P > 9 V > 9 P > ://$$

*Derartige Zyklen sind auch bei strengster Auslegung des Grundsatzes der Einheit der Materie bei Volksinitiativen nicht zu verhindern, es sei denn, man würde auch dem Parlament die Verknüpfung dieser beiden Fragen in einer Abstimmungsvorlage nicht erlauben. Damit wäre aber auch keine Totalrevision durch das Parlament möglich, was wiederum der Bundesverfassung widersprechen würde. Würde das Ziel, zyklische Mehrheitsverhältnisse einzudämmen, absolut gesetzt, wären die Konsequenzen dieselben, wie wenn behauptet würde, der Grundsatz der Einheit der Materie habe zum Ziel, dem Stimmvolk die unverfälschte Äusserung seines Willens zu ermöglichen: Jegliche Totalrevision müsste als unzulässig betrachtet werden.<sup>68</sup>*

Wenn aber nicht die Verhinderung, sondern bloss die Eindämmung zyklischer Mehrheitsverhältnisse das Ziel des Grundsatzes der Einheit der Materie sein kann, so ist *der Massstab* dieser Eindämmung den einschlägigen Bestimmungen zu entnehmen. Diese sprechen aber durchwegs von "Materien" und nicht von einzelnen Zielen. Es ist bereits viel gewonnen, wenn nur in einzelnen Materien die Präferenzen der Abstimmenden zu zyklischen Mehrheiten führen und diese nicht von x-beliebigen Initiativkomitees auf die ganze Verfassung ausgedehnt werden.

---

<sup>68</sup> Vgl. S. 4 ff.

Von einem Teil der Lehre werden diese beiden Initiativen besonders gerne herangezogen, um die lasche Haltung der Bundesversammlung bezüglich der Frage der Einheit der Materie zu dokumentieren.<sup>69</sup> Es wird moniert, man könne bei dieser Initiative nicht zum Ausdruck bringen, ob man lieber nur die Volkswahl oder nur eine Erhöhung der Mitglieder des Bundesrates habe. Die Initiative verfolge damit zwei verschiedene Ziele. Für zwei Ziele in einer Initiative sei kein Platz, weil dann die Stimmberechtigten nicht ihren wirklichen Willen zum Ausdruck bringen können. Diese Argumentation geht – wie bereits mehrfach erwähnt – nicht nur von einem widersprüchlichen Geltungsgrund der Einheit der Materie aus,<sup>70</sup> sondern steht auch mit dem *Wortlaut* der einschlägigen Verfassungs- bzw. Gesetzesbestimmung in Widerspruch. Werden mit der Einführung der Volkswahl des *Bundesrats* einerseits und der Erhöhung der Anzahl von *Bundesräten* zwei *verschiedene* Materien zur Revision vorgeschlagen?<sup>71</sup> Besteht kein *sachlicher Zusammenhang*<sup>72</sup> zwischen der Änderung des Wahlmodus' der Regierung und Änderung der Mitgliederzahl einer Regierung? Liegt kein begrenztes Thema vor?

KUHN will im Vorgehen der Initianten, zwei Postulate zu kombinieren, sogar rechtsmissbräuchliches Verhalten erblicken, weil sie "offenbar entgegen Volk und Ständen eine bestimmte politische Kombination durchsetzen" wollten.<sup>73</sup> Es ist für mich unvorstellbar, wie sich – "entgegen Volk und Ständen" – eine Kombination an der Urne soll durchsetzen können. Die Kombination wird angenommen oder abgelehnt. Worin genau liegt der Rechtsmissbrauch einer "bestimmten politischen Kombination", die angenommen würde, deren einzelne Teile aber abgelehnt würden? Vielleicht entspricht es sogar den Tatsachen, dass die beiden Ziele, wenn wir sie so nennen wollen, von den Initianten vor allem aus abstimmungstaktischen Gründen vereint worden waren. Doch steht weder in Art. 139 Abs. 3 BV noch in Art. 121 Abs. 3 aBV noch in Art. 75 Abs. 2 BPR oder andernorts geschrieben, dass eine Vereinigung verschiedener Postulate aus abstimmungstaktischen Gründen allein – d.h. auch im Rahmen einer Materie – verboten ist. Das Gebot der Einheit der Materie ist nicht schon deshalb verletzt, weil Abstimmungstaktik betrieben wird, sondern umgekehrt ist Abstimmungstaktik dann nicht erlaubt, wenn dabei die Einheit der Materie verletzt wird.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Einheit der Materie verletzt bei FLEINER/GIACOMETTI, S. 734, Fn. 83; AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 391; HUGENSCHMIDT, S. 66; zumindest fraglich bei KUHN, S. 151, HÄFELIN/HALLER N. 1790. GRISEL, *contre la vie chère et l'inflation*, S. 187 und SCHINDLER, *Rechtsgutachten*, S. 398, halten die Einheit der Materie für gewahrt.

<sup>70</sup> Dazu eingehend vorne, S. 3 ff.

<sup>71</sup> Vgl. Art. 121 Abs. 3 aBV.

<sup>72</sup> Vgl. Art. 75 Abs. 2 BPR.

<sup>73</sup> KUHN, S. 87.

<sup>74</sup> In diesem Sinne auch Prof. BECK in seinem Gutachten zur zweiten Bundesratswahlinitiative, zit. in KUHN, S. 159, der die Einheit der Materie für gewahrt hielt: "Es sollen nicht zwei Gegenstände, die *nicht zusammengehören*, aus unsachlichen, z.B. aus abstimmungs-

(iii) *Aufhebung der Militärjustiz (1918/1921)*<sup>75</sup>

Nach dem ersten Weltkrieg gelangte ein Begehren vor Volk und Stände, das die Militärjustiz aufheben, die bürgerlichen Gerichtsbehörden der Kantone mit dem Militärstrafvollzug betrauen und die Rechtsstellung des Wehrmannes bei militärischen Disziplinar- und Ordnungsstrafen stärken wollte. Disziplinar- und Ordnungsstrafen sollten nicht länger als zehn Tage dauern, nicht durch Schmälerung der Kost oder durch Verhängung von Dunkelarrest verschärft werden dürfen. Das Beschwerderecht sollte ungestraft ausgeübt werden können.

Diese Bestimmungen dienten offensichtlich dem Zwecke, die Soldaten vor einer zu strengen Gerichtsbarkeit zu schützen.<sup>76</sup> Nicht nur das Thema, auch der Zweck – zwar nicht genannt – ist ebenso klar erkennbar wie abgegrenzt. Thematisch fremde Nebenzwecke sind keine in Sicht, die zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen gewinnen würden. Es spielt, wie bereits im vorgehenden Beispiel erwähnt, keine Rolle, ob die Stimmberechtigten vielleicht nur den zweiten Teil der Initiative gutheissen und den ersten als zu weitgehend verwerfen wollen. Trotzdem sieht ein Teil der Lehre in der Initiative zwei verschiedene Postulate, die innerlich nicht zusammengehören.<sup>77</sup>

(iv) *Ausländerinitiative (1920/1922)*<sup>78</sup>

Die Ausländerinitiative verlangte sowohl eine Neuregelung bzw. Erleichterung des Einbürgerungswesens als auch eine neue Bestimmung über die Ausweisung von Ausländern wegen Gefährdung der Landessicherheit. Ausländerpolitik war das Thema und die beiden Zwecke vermutlich als komplementär zu verstehen. Die sich lange in der Schweiz wohl verhaltenden Ausländer sollten eingebürgert werden und die anderen leichter ausgewiesen werden können.

Das Thema ist genügend begrenzt. Zwar ist die "innere Sicherheit" als Nebenthema tangiert, weil durch die Ausweisung von Ausländern die Landessicherheit erhöht werden soll. Mit diesem Aspekt werden aber kaum *zusätzliche*, ins Gewicht fallende Stimmen gewonnen, die ausschliesslich aus Sorge für die innere Sicherheit und nicht schon bereits aus der Zwecksetzung innerhalb des

---

taktischen Gründen miteinander verbunden werden dürfen [Hervorhebung durch den Verf.]."

<sup>75</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 182 f.

<sup>76</sup> So eigentlich auch AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 391; trotzdem hält er die Einheit der Materie für verletzt.

<sup>77</sup> Nebst AUBERT auch KUHN, S. 152. Anders GRISEL, *contre la vie chère et l'inflation*, S. 188, und wohl auch SCHINDLER, *Rechtsgutachten*, S. 398.

<sup>78</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 183 f.

Ausländerrechts, wonach gefährliche Ausländer auszuweisen sind, der Initiative zustimmen. Auch das Justiz- und Polizeidepartement bejahte in einem ersten, als Entwurf bezeichneten Gutachten vom 14. Juni 1920 zuhanden des Bundesrats<sup>79</sup> die Einheit der Materie, da es sich bei der Initiative um einen Gesamtzweck handle. Überdies könne man nach den Volksbegehren betreffend Bundesratswahl und Militärjustiz nicht einen strengeren Massstab anlegen. In einem zweiten Gutachten zuhanden des Bundesrats, welcher in die bundesrätliche Botschaft übernommen wurde, kam das Justizdepartement unversehens zur gegenteiligen Schlussfolgerung: Das Ziel des Begehrens sei ein "sehr allgemeines" und die vorgeschlagenen Massnahmen stünden in einem "so losen Zusammenhang", dass sich eine Trennung nach Materien aufdränge.<sup>80</sup> Weshalb dieser Meinungswandel? Der eigentliche Grund zur Trennung wurde vom Bundesrat darin erblickt, dass die Frage der Einbürgerung bundesrechtlich bereits neu geregelt war. Es sollte deshalb eine Möglichkeit geschaffen werden, diesen Teil des Begehrens unabhängig von der Frage der Fremdenpolizei zu verwerfen.<sup>81</sup> Die Bundesversammlung folgte schliesslich dem Antrag des Bundesrats und trennte die Initiative in zwei Teile.

Dieses Vorgehen mag zwar politisch gut gemeint gewesen sein, war aber verfassungsrechtlich fragwürdig. Erstens darf eine Volksinitiative ohne gesetzliche Grundlage nicht getrennt werden, weil letztlich unklar ist, ob für die einzelnen Teile der Initiative ebenfalls die erforderlichen Unterschriften beigebracht worden wären.<sup>82</sup> Zweitens wird durch die Trennung einer Initiative der Wille der Initianten möglicherweise verfälscht.<sup>83</sup> Drittens dürfen Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs grundsätzlich nicht verändert<sup>84</sup> und deshalb auch nicht einer inzwischen geänderten Rechtslage angepasst<sup>85</sup> werden. Viertens kann in der zwischenzeitlich eingeführten neuen Regelung des Einbürgerungswesens zwanglos ein bereits in Kraft getretener *indirekter* Gegenentwurf<sup>86</sup> zur Initiative gesehen werden, der dazu führen kann und darf, dass eine Volksinitiative abgelehnt wird.<sup>87</sup>

<sup>79</sup> Entwurf zum Gutachten "Ausländer-Initiative" (Bundesarchiv), zitiert von KUHN, S. 153.

<sup>80</sup> Vgl. auch die Botschaft des Bundesrats (BB1 1920 IV 138).

<sup>81</sup> KUHN S. 153.

<sup>82</sup> Vgl. vorne, S. 23.

<sup>83</sup> Zu dieser Problematik siehe vorne, S. 60 ff.

<sup>84</sup> Zur auf Bundesebene neu geschaffenen Möglichkeit der Teilungültigerklärung siehe hinten, S. 122 ff.

<sup>85</sup> Zu einer ähnlichen Problematik vgl. KÖLZ, "So wie die Initiative lautet". Welches ist das massgebende Verfassungsrecht, das durch eine Volksinitiative geändert werden soll?, ZBl 1997 241 ff.

<sup>86</sup> Zum indirekten Gegenentwurf auf Bundesebene vgl. beispielsweise AUBERT, *Bundesstaatsrecht I Nachtrag*, N. 400bis.

<sup>87</sup> Näheres zum indirekten Gegenvorschlag auf Kantonsebene siehe hinten, S. 162 f.



(v) *Kriseninitiative (1934/1935)*<sup>88</sup>

Das nächste in der Lehre diskutierte Volksbegehren war die von gewerkschaftlichen Kreisen eingereichte Kriseninitiative, die sich gegen "Abbau der Löhne, Abbau der Preise, Abbau der Lebenshaltung aller Berufsgruppen"<sup>89</sup> richtete und die "Erhaltung der Konsumkraft des Volkes" zum Ziel hatte.<sup>90</sup> Die Deflationspraktiken der Regierung sollten durch eine Reihe von Massnahmen zur Stärkung der Wirtschaft ersetzt werden.<sup>91</sup> Der Verfassungsartikel wäre fünf, maximal zehn Jahre in Kraft geblieben (lit. B), die Bundesversammlung hätte unter Ausschluss des Referendums die erforderlichen Vorschriften unverzüglich in Kraft setzen müssen (Ziff. 6) und der Bund hätte mittels Anleihen das Ganze finanziert (Ziff. 5). Die einzelnen Massnahmen wären insbesondere gewesen (Ziff. 2): Schutz der Löhne, Schutz der landwirtschaftlichen und gewerblichen Produktpreise, Kontrolle der Kartelle und Trusts, Gewährleistung einer Arbeitslosenversicherung verbunden mit einer planmässigen Arbeitsbeschaffung, Entlastung überschuldeter Bauernhofbetriebe und unverschuldet in Not geratener Gewerbebetriebe, Förderung des Exports, Regulierung des Kapitalmarktes und Kontrolle des Kapitalexports. Das ganze segelte unter der Flagge "Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not" und hatte die Sicherung einer ausreichenden Existenz für alle Schweizerbürger zum Ziel (Ziff. 1).

Das Thema "Sicherung einer ausreichenden Existenz für alle Schweizerbürger" ähnelt stark der "Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt", einem der vier Staatsziele des sehr knapp gehaltenen Zweckartikels der alten Bundesverfassung.<sup>92</sup> Beide "Themen" können im Rahmen einer Partialrevision keine Abgrenzungsfunktion mehr gegenüber der Totalrevision wahrnehmen, weil fast beliebige Zwecksetzungen davon abgeleitet werden können. "Sicherung einer ausreichenden Existenz für alle Schweizerbürger" ist in dieser Initiative auch nicht bloss programmatische Zielbestimmung eines enger gefassten Themas. Die einzelnen in der Initiative aufgezählten Massnahmen sind derart heterogen, dass sie tatsächlich nur unter diesem allzu weiten thematischen Dach gemeinsam Unterschlupf finden. Das Thema ist zu wenig abgegrenzt, die Einheit der Materie verletzt.<sup>93</sup> Daran ändert nichts, dass die Massnahmen auf fünf bzw.

---

<sup>88</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 184 f.

<sup>89</sup> Gewerkschaftliche Rundschau 1935, S. 74.

<sup>90</sup> A.a.O., S. 81.

<sup>91</sup> AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 230.

<sup>92</sup> Die Gewerkschaftliche Rundschau, 1935, S. 81, fragte selbst, welches andere Ziel als die Sicherung einer ausreichenden Existenz die staatliche Politik verfolgen könne, zumal schon [der damalige] Art. 2 BV die Wohlfahrt der Eidgenossen fördern wolle.

<sup>93</sup> Ebenso GIACOMETTI, *Einheit der Materie*, S. 97 ff., hauptsächlich mit der Begründung, dass sich die geplanten Massnahmen gegenseitig weder logisch noch teleologisch bedingen würden; KUHN, S. 156 ff.; AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 361; HUGENSCHMIDT, S. 69.

maximal zehn Jahre befristet waren. Eine zeitliche Begrenzung der Geltungsdauer ist nicht geeignet, die nach Art. 121 Abs. 3 BV bzw. Art. 139 Abs. 3 BV geforderte Abgrenzung des Themas zu ersetzen.

Prüfen wir der Vollständigkeit halber auch noch die Frage, ob vorliegend die einzelnen Massnahmen mehr dem Zweck innerhalb des Themas – der Sicherung der Existenz der Schweizerbürger – dienen und weniger dazu geeignet sind, Zwecke ausserhalb dieses Themas zu verfolgen und dadurch zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen zu gewinnen. In der damaligen parlamentarischen Beratung wurde bemängelt, dass es die Initiative glänzend verstanden habe, "das Mädchen aus der Fremde zu spielen, das mit dem Füllhorn durch das Land schreitet und überall, bei allen Produktionsständen, grossartig etwas ausschüttet, schenkt und gibt, um ja alle zu dieser Initiative herbeizuziehen, damit ja jedem Staatsbürger der Appetit geweckt werde auf Zustimmung zu diesem Volksbegehren."<sup>94</sup> Diese Bemerkung ist natürlich insofern richtig, als mit den verschiedenen einzelnen Massnahmen zugleich konkret dem einzelnen Bauern, Arbeiter oder Gewerbetreibenden geholfen wird. Diese Gruppierungen mögen hauptsächlich wegen des konkreten Nutzens, den die Initiative für sie persönlich bringt, zur Zustimmung bereit sein und weniger aus dem Grund, dass damit die Krise als Gesamtes bekämpft wird. Doch ist dies kein Argument, die Initiative als unzulässig zu betrachten. Mit jeder wirtschaftspolitischen Massnahme zur Unterstützung einer Gruppe wird zugleich ein Zweck unter dem Thema "Sicherung der Existenz aller Schweizerbürger" verfolgt. Ebenso wird mit jeder wirtschaftspolitischen Massnahme zur Unterstützung einer Gruppe zugleich einzelnen Menschen geholfen, die dieser Unterstützung hauptsächlich aus egoistischen Motiven zustimmen werden. Egoistische Beweggründe dürfen nicht als ausserhalb des Themas liegende Zwecke einer Initiative qualifiziert werden. Es ist zu unterscheiden zwischen Zwecken ausserhalb des Themas und egoistischen Motiven einzelner Gruppierungen. Andernfalls müsste beispielsweise eine Initiative mit dem Ziel einer Arbeitszeitreduktion zwecks besserer Verteilung der Arbeit ebenfalls für ungültig erklärt werden, weil sowohl Arbeitende wie Arbeitslose wahrscheinlich weniger wegen der hehren gemeinnützigen Zielsetzung als vielmehr aus Gründen des Eigennutzes für die Initiative stimmen würden.<sup>95</sup> Demnach werden mit vorliegender Initiative keine ausserhalb des Themas "Sicherung der Existenz aller Schweizerbürger" liegende Zwecke verfolgt. Bei einer gegenteiligen Interpretation müsste konsequenterweise Wirtschaftspolitik zum Privileg des Parlaments erklärt werden, weil auf diesem Sektor sich immer der egoistische mit dem gemeinen Nutzen trifft.

---

<sup>94</sup> Ständerat Schöpfer, Berichterstatter der Kommissionsmehrheit, StenBull. StR 1935 139.

<sup>95</sup> Dasselbe müsste auf der anderen Seite für eine Initiative mit dem Ziel der Abschaffung der direkten Bundessteuern gelten.

A propos Wirtschaftspolitik als Privileg des Parlaments: Die Bundesversammlung erliess von 1919 bis 1938 insgesamt 148 allgemeinverbindliche dringliche Bundesbeschlüsse, die nach der damaligen Bundesverfassung dem Referendum entzogen waren, denen 114 Bundesgesetze und 31 allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse gegenüber standen.<sup>96</sup> Mehr als die Hälfte aller Erlasse dieses Zeitraumes wurde damit dem Referendum entzogen. Insbesondere in wirtschaftlichen, fiskalischen und sozialen Belangen löste der für besondere staatliche Notstände gedachte dringliche Bundesbeschluss die ordentliche Gesetzgebung weitgehend ab und wurde zur Normalform der Gesetzgebung.<sup>97</sup> Unter den einzelnen wirtschaftspolitischen Massnahmen, die in die Form des Notrechts gekleidet wurden, finden wir, wenn wir das Jahr 1934, das Jahr vor der Kriseninitiative, als Beispiel nehmen, eine "Erweiterung der rechtlichen Schutzmassnahmen für die Hotel- und Stickereiindustrie"<sup>98</sup> und eine "Erweiterung der Kredithilfe für notleidende Bauern"<sup>99</sup>, die "Förderung des Exportes durch staatliche Risikogarantie"<sup>100</sup> neben "Massnahmen zum Schutze des Schuhmachergewerbes"<sup>101</sup>, die "Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung"<sup>102</sup> wie auch die "Verlängerung der Geltungsdauer der BB vom 30.9.27 und 8.7.32 über die Erhebung von Zollzuschlägen auf Gerste, Malz und Bier".<sup>103</sup> Nebst gesamtgesellschaftlichen Anliegen wie der Exportförderung und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kamen also nicht nur Wirtschaftszweige in den Genuss staatlicher Protektion, deren zumindest damalige volkswirtschaftliche Bedeutung nicht ganz von der Hand zu weisen ist (Stickereiindustrie, Bauern), sondern erfuhren auch einzelne Gewerbe (Schuhmacher) staatliche Förderung, bei welchen eine Intervention des Staates unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit wenigstens heute zumindest als fraglich erscheint. Noch fraglicher ist es, ob diese Massnahmen zugunsten einzelner Branchen oder Gewerbe im Volk eine Mehrheit gefunden hätten, d.h. ob sich eine Mehrheit im Volke davon hätte überzeugen lassen, dass die Kosten zur Unterstützung einzelner wirtschaftlicher Gruppierungen in einem lohnenden Verhältnis stehen zum Nutzen, den die Allgemeinheit bzw. die gesamte Volkswirtschaft von der Unterstützung dieser Gruppierungen zieht. In diesem Sinne war die Abstimmung über die Kriseninitiative trotz Verletzung der Einheit der Materie zumindest nicht fragwürdiger als die damalige Politik

---

<sup>96</sup> Vgl. REGI, S. 56 f.

<sup>97</sup> Vgl. BUSS, S. 33.

<sup>98</sup> AS 50 241, BBl 1934 I 153.

<sup>99</sup> AS 50 251, BBl 1933 II 945.

<sup>100</sup> AS 50 253, BBl 1933 II 877.

<sup>101</sup> AS 50 661, BBl 1934 II 409.

<sup>102</sup> AS 50 1407, BBl 1934 III 373

<sup>103</sup> AS 50 665, BBl 1934 III 149.

der Bundesversammlung: Im Gegensatz zum damals geläufigen Notrecht in der Wirtschaftspolitik wurden Volk und Stände befragt.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Volk und Stände wurden auch wieder anlässlich der Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung im Jahre 1947 (vgl. Anhang, S. 186 ff.) befragt. Dieses Mal war es die Bundesversammlung, die das Mädchen aus der Fremde spielte. Bemerkenswert sind die zahlreichen Gemeinsamkeiten mit der Kriseninitiative von 1935. Vgl. "Sicherung der Existenz" (Art. 1 Abs. 2 Kriseninitiative [KrI]) mit "wirtschaftliche Sicherung" (Art. 31bis Abs. 1 Wirtschaftsartikel [WiA]); "Gewährung eines Lohn- und Preisschutzes zur Sicherung eines genügenden Arbeitseinkommens" (Art. 2 lit. b KrI) mit Vorschriften "über den Schutz der Arbeitnehmer" und "über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und von andern gemeinsamen Vorkehren von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Förderung des Arbeitsfriedens" (Art. 34ter Abs. 1 lit. a und c WiA); "planmässige Beschaffung von Arbeit" (Art. 2 lit. c KrI) mit "Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung" (Art. 31quinqies WiA); "Erhaltung tüchtiger Bauern- und Pächterfamilien auf ihren Heimwesen durch Entlastung überschuldeter Betriebe und durch Erleichterung des Zinsendienstes" (Art. 2 lit. d KrI) mit "Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft, sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes" (Art. 31bis Abs. 3 lit. b WiA); "Entlastung unverschuldet in Not geratener Betriebe im Gewerbe" (Art. 2 lit. e KrI) mit "Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe" (Art. 31bis Abs. 3 lit. a WiA) und "Bestimmungen gemäss lit. a und b sind nur zu erlassen, wenn die zu schützenden Wirtschaftszweige oder Berufe diejenigen Selbsthilfemassnahmen getroffen haben, die ihnen billigerweise zugemutet werden können" (Art. 31bis Abs. 4 WiA); "Gewährleistung einer ausreichenden Arbeitslosenversicherung" (Art. 2 lit. f KrI) mit der Befugnis des Bundes "über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge" Vorschriften aufzustellen (Art. 34ter Abs. 1 lit. f WiA); "Kontrolle der Kartelle und Trusts" (Art. 2 lit. i KrI) mit Vorschriften "gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen oder ähnlichen Organisationen" (Art. 31bis Abs. 3 lit. d WiA). Vgl. weiter Art. 3 KrI mit Art. 31quinqies und Art. 32 WiA bezüglich Einbezug der Kantone und Wirtschaftsverbände, Art. 4 KrI und Art. 31bis Abs. 3 WiA bezüglich Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit. Für die von der Kriseninitiative geforderte Preisüberwachung (Art. 2 lit. a KrI) und für die Regulierung des Kapitalmarktes und die Kontrolle des Kapitalexportes (Art. 2 lit. h KrI) findet sich in den Wirtschaftsartikeln kein Pendant. Jedoch führten die Wirtschaftsartikel zusätzlich die Förderung von Selbständigerwerbenden (Art. 31bis Abs. 3 lit. a WiA) und den Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile (Art. 31bis Abs. 3 lit. c WiA) ein und versäumten es auch nicht, für Gastwirtschaften eine Bedürfnisklausel einzuführen (Art. 31ter Abs. 1 WiA). – Der wesentliche Unterschied zwischen den Wirtschaftsartikeln und der Kriseninitiative scheint mir darin zu liegen, dass nach Art. 32 Abs. 1 WiA die genannten Bestimmungen grundsätzlich nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden durften, für welche die Volksabstimmung verlangt werden konnte, demgegenüber Art. 6 KrI – getreu der damaligen Usanz – das Referendum ausschloss. Gleichwohl verstiesse auch die Wirtschaftsartikel gegen die Einheit der Materie. Diese Revision hätte im Verfahren der Totalrevision nach Art. 118 ff. aBV durchgeführt werden müssen. HUBER, S. 58, schreibt denn auch von einer "kleinen Totalrevision". Ebenso im Resultat WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 30 i.V.m. Rz. 15.

Über die inneren Gründe, weshalb die Bundesversammlung einerseits mittels Notrecht legiferierte und das Volk ausschaltete, andererseits die Abstimmung über die von 350'000 Stimmberechtigten unterzeichnete Kriseninitiative zuließ, lassen sich interessante Spekulationen anstellen. Im Jahre 1934 wurde von rechts aussen mit 78'000 Unterschriften eine Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung zwecks Umbau der Regierungsform eingereicht. Die Initianten waren nicht übertrieben demokratisch gesinnt.<sup>105</sup> Die Kriseninitiative von linker Seite wurde von über einem Viertel aller Stimmberechtigten unterschrieben.<sup>106</sup> Die Bundesversammlung war also von rechts wie von links stark unter Druck. In dieser Situation wäre es nicht ungefährlich gewesen, im Frühjahr 1935 die Kriseninitiative für ungültig zu erklären – als erste Initiative überhaupt und ohne gesetzliche Grundlage.<sup>107</sup> Wie hätte sich die Ungültigerklärung der Kriseninitiative auf die Abstimmung am 8. September 1935 über die Volksinitiative auf Totalrevision ausgewirkt?<sup>108</sup> Hätte sie möglicherweise einerseits antidemokratischen rechten Kreisen ungewollt Auftrieb gegeben und andererseits die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften in Richtung eines Generalstreiks getrieben und dadurch das ganze Land einer Zerreissprobe ausgesetzt? War so besehen die Gültigerklärung der Initiative ein Gebot der Stunde, ein Akt staatspolitischer Vernunft jenseits verfassungsrechtlicher Kautelen, eine Fortsetzung des bereits zuvor durch das Parlament ausgeübten Notrechts mit anderen Mitteln? Oder vertraute die Bundesversammlung einfach darauf, dass die Initiative von Volk und Ständen abgelehnt würde?

Welcher Art auch immer die wahren Motive der Bundesversammlung gewesen sein mögen, es war eine schwierige Zeit. Die Kriseninitiative ist, im historischen Kontext betrachtet, ein Spezialfall. Deshalb kann im Rahmen einer Systematisierung der Praxis der Bundesversammlung, sofern man diesen Weg beschreiten will,<sup>109</sup> aus der Gültigerklärung der Kriseninitiative kaum etwas abgeleitet werden.

#### (vi) *Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit (1946/1947)*<sup>110</sup>

Als nächste Initiative, die unter dem Aspekt der Einheit der Materie problematisch erscheint, sei die Initiative "Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit"

<sup>105</sup> Vgl. neben AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 233, auch die Verfassungsentwürfe aus dem Kreise der Befürworter einer Totalrevision in KÖLZ, Quellenbuch II, S. 238 ff.

<sup>106</sup> 335'000 von 1'194'000, vgl. BBl 1935 I 277 und 1935 II 79.

<sup>107</sup> Siehe vorne, S. 99.

<sup>108</sup> Die Volksinitiative wurde klar mit 512'000 gegen 196'000 Stimmen verworfen, vgl. BBl 1935 II 445.

<sup>109</sup> Vgl. vorne, S. 89 ff.

<sup>110</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 186.

besprochen. Die Initianten wollten das gesamte Wirtschaftssystem umkrempeln: die Wirtschaft zur Sache des Volkes machen, das Kapital in den Dienst der Arbeit stellen, den Bund mit Aufbau und Organisation der nationalen Wirtschaft betrauen und ihm die Kompetenz zum Erlass der "notwendigen Vorschriften" über das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft erteilen. Damit sollte die Arbeitslosigkeit vermieden, die Existenz der Bürger und Familien gesichert und eine gerechte Entlohnung gewährleistet werden.

Erstaunlicherweise wird diese Initiative in der Literatur kaum erwähnt. Ebenso fand damals in den Räten "überhaupt keine Diskussion statt, ... nicht einmal die Kommissions-Referenten erwähnten das doch hier zweifellos verletzte Prinzip der Einheit der Materie."<sup>111</sup> Wir haben hier, wenn auch in abstrakter Form, ein umfassendes Wohlfahrtsprogramm vor uns. Was schon im Zusammenhang mit der Kriseninitiative gesagt worden ist, gilt hier in noch stärkerem Masse. Das Wirtschaftssystem als *Gesamtes* kann nicht zum Thema einer *Partialrevision* gemacht werden. Das Wirtschaftssystem, sei es nun kapitalistisch oder sozialistisch, bildet zentrale Bedingung der Existenz der Bürgerinnen und Bürger eines Staates.<sup>112</sup> Nun hat im Rahmen der Abgrenzung von Total- und Teilrevision jede Änderung stets das Bestehende zum Massstab. Hat sich ein Land grundsätzlich für ein System der (staats-)freien Wirtschaftssubjekte entschieden, kann nicht mittels *einer* Partialrevision zum Sozialismus gewechselt werden. Die Initiative "Recht auf Arbeit" von 1893/94 beispielsweise hatte bescheidenere Ziele. Sie bezweckte die Sicherung eines ausreichenden Einkommens für alle Arbeiter, ohne einen eigentlichen Umbau der Wirtschaft anzustreben, der als eigentliche Staatsreform und damit als Verfassungstotalrevision gewertet werden müsste.

Weshalb wurde diese Initiative nicht für ungültig erklärt? Vielleicht deshalb, weil die Bundesversammlung im selben Jahre mit den Wirtschaftsartikeln eine zumindest ähnlich umfassende Wirtschaftsverfassungsreform vor Volk und Stände brachte.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> KUHN, S. 163, mit weiteren Hinweisen.

<sup>112</sup> Die politischen Parteien werden bekanntlich auch in einem Links-Rechts-Schema eingeordnet, dessen Extreme durch den grösstmöglichen wirtschaftspolitischen Gegensatz definiert sind. Während am (gegenwärtig imaginären) linken Rand die marxistische Linke die Produktionsmittel verstaatlichen und die gemeinsame Wohlfahrt mittels Diktatur anstreben will, sieht der liberale Kapitalismus am rechten Rand das vorzügliche Ideal im egoistisch seinen Nutzen optimierenden Menschen und möchte die Sorge um die gemeinsame Wohlfahrt der "unsichtbaren Hand" überlassen. Entsprechend ist für alle Parteien die Wirtschaftsverfassung von zentraler Bedeutung.

<sup>113</sup> Vgl. vorne, S. 110, FN 104.

(vii) 1. *Rheinau-Initiative* (1953/1954)<sup>114</sup>

Die Rheinau-Initiative enthielt eine generell-abstrakte Bestimmung zum Schutze von Naturschönheiten und eine Übergangsbestimmung, um die Konzession für den Bau eines Wasserkraftwerks rückgängig zu machen. Zum ersten Mal war die Frage aufgeworfen, ob auch konkrete Verwaltungsakte in die Bundesverfassung aufgenommen werden können.<sup>115</sup> Das vorliegend alleine interessierende Erfordernis der Einheit der Materie steht dem nicht entgegen, weil es nichts zur Abgrenzung zwischen Einzelakt und Rechtsetzung beiträgt. Die abstrakt gehaltene Bestimmung, wonach Naturschönheiten zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten seien, ist thematisch genügend abgegrenzt. Es liegt sogar nur ein Ziel vor. Man kann sich höchstens fragen, ob durch die Konkretisierung dieses Themas anhand eines Wasserkraftwerkes die Wasserkraft bzw. die Energiewirtschaft als zweites Thema eingeführt wird. Indes handelt es sich beim Naturschutz um ein sog. Querschnittproblem, das fast durchwegs anhand anderer Themen konkretisiert werden muss. Regelmässig besteht bei Infrastrukturprojekten ein Zielkonflikt mit dem Naturschutz. Damit ist nicht zu vermeiden, dass sich bei der Beurteilung von Naturschutzvorlagen oft auch die Wichtigkeit anderer Themen spiegelt. Entscheidend ist aber, dass vorliegend der Aspekt des Naturschutzes eindeutig überwiegt. Es werden kaum Stimmberechtigte primär deshalb für die Initiative stimmen, weil sie – aus irgendwelchen Gründen ausser derjenigen des Naturschutzes – gegen die Wasserkraft eingestellt sind. Damit ist das Thema Wasserkraft oder Energiewirtschaft als Thema ausserhalb des begrenzten Themas Naturschutz bloss tangiert, jedoch nicht entscheidend, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist.<sup>116</sup>

(viii) *Chevallier-Initiative* (1954/1955)<sup>117</sup>

Aus Gründen zeitlicher Undurchführbarkeit wurde die Chevallier-Initiative von der Bundesversammlung für ungültig erklärt.<sup>118</sup> Eingereicht am 2. Dezember 1954, verlangte sie die Halbierung der Rüstungsausgaben für das Jahr 1955 oder spätestens für 1956 und wollte die eingesparten Mittel für Jugendhilfswerke, günstigen Wohnungsbau und für den Wiederaufbau kriegsverwüsteter Gebiete in unseren Nachbarländern verwenden. Militär, sozialer Wohnungsbau, Jugendpolitik und Katastrophenhilfe stehen nebeneinander, die Einheit der Materie ist so offensichtlich verletzt, dass keine besondere Theorie als Argumenta-

---

<sup>114</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 188 f.

<sup>115</sup> Dazu AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 337 f.

<sup>116</sup> Ebenso im Ergebnis AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 391, und KUHN, S. 164, der eingehend die damalige Ratsdebatte nachzeichnet. Anderer Ansicht SPÜHLER, S. 109 f.

<sup>117</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 189.

<sup>118</sup> Dazu eingehend AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 339 ff.

tionshilfe bemüht werden müsste. Ein rein fiskalischer Zusammenhang kann nicht genügen. Andernfalls könnten beliebige Staatsaufgaben mittels Budgetarithmetik in einer Volksinitiative miteinander verknüpft werden.<sup>119</sup> Ein Querschnittproblem<sup>120</sup> liegt auch nicht vor, da es sich nicht um die Kosten im Rahmen *einer* Materie handelt.

Die Initiative bildet ein anschauliches Beispiel für die hier vertretene Definition der Einheit der Materie.<sup>121</sup> Das Militär ist das begrenzte Thema. Jugendhilfe, sozialer Wohnungsbau und Auslandhilfe sind tangierte Nebenthemen. Es ist nun offensichtlich, dass die in der Initiative vorgesehene Jugendhilfe, der soziale Wohnungsbau und die Auslandhilfe, also Regelungen, die Fragen ausserhalb des begrenzten Themas tangieren, ganz und gar nicht erforderlich sind, um Militärausgaben kürzen, d.h. um Zwecke innerhalb des begrenzten Themas erreichen zu können. Umgekehrt können Jugendhilfe, sozialer Wohnungsbau und Auslandhilfe nicht unter ein abgegrenztes Thema subsumiert werden. Die Einheit der Materie ist verletzt.<sup>122</sup>

(ix) *Initiative gegen Teuerung und Inflation (1977)*<sup>123</sup>

Mit der Initiative gegen Teuerung und Inflation haben wir erneut ein umfassendes Programm vor uns, welches die Wirtschaftsordnung neu gestalten wollte. Unter dem Titel der Bekämpfung der Teuerung und Inflation sollte der Bund eine "den gesellschaftlichen Notwendigkeiten und den Erfordernissen des Umweltschutzes entsprechende Entwicklung der Volkswirtschaft" sichern. Die Sicherheit des Arbeitsplatzes sollte dabei ebenso garantiert werden wie das Recht auf Wohnung. Eine allgemeine Kontrolle der Preise, Gewinnmargen, Mieten und Kapitalanlagen hätte errichtet werden müssen und dem Bund wäre die Kompetenz zur Verstaatlichung bestehender Monopole und ähnlicher Gruppierungen einzuräumen gewesen. Die gesamte Wirtschaftspolitik wäre neu erfunden worden.

Diese Initiative ging noch weiter als die Kriseninitiative aus dem Jahre 1935, die vergleichsweise eingeschränkte Mittel enthielt und beispielsweise keine allgemeine Kontrolle der Preise und Gewinnmargen vorsah und keine Sozialrechte garantierte.<sup>124</sup> Sie ging auch weiter als die Initiative "Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit" von 1947, die ebenfalls keine Verstaatlichungen im Pro-

---

<sup>119</sup> Vgl. vorne, S. 76 und S. 96.

<sup>120</sup> Vgl. vorne, S. 97 f.

<sup>121</sup> Vgl. vorne, S. 95 ff.

<sup>122</sup> Ebenso AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 391, und KUHN, S. 168.

<sup>123</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 189 f.

<sup>124</sup> GRISEL, *contre la vie chère et l'inflation*, S. 175.



gramm führte und weder den Umweltschutz erwähnte noch ein Recht auf Wohnung garantieren wollte. Die Initiative gegen Teuerung und Inflation sprengte eindeutig den Rahmen einer Partialrevision.<sup>125</sup> Als erste Volksinitiative wurde sie von der Bundesversammlung explizit wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie für ungültig erklärt.<sup>126</sup>

(x) *GSoA-Initiative (1988/1989)*<sup>127</sup>

Beinahe 70% der Stimmberechtigten äusserten sich im Jahre 1989 zur Frage der Abschaffung der Schweizer Armee. Die Initiative verlangte nebst der Abschaffung der Armee eine umfassende Friedenspolitik, welche die Selbstbestimmung des Volkes stärkt und die Solidarität unter den Völkern fördert. Auf die Solidarität unter den Völkern wäre die Schweiz bei Annahme der Initiative wohl auch in erhöhtem Masse angewiesen gewesen, weshalb dieser Passus als logisches Komplement zur Abschaffung der Armee erscheint. Mit der ebenfalls postulierten umfassenden Friedenspolitik waren keine zusätzlichen Stimmen zu gewinnen, die nicht bereits der Abschaffung zugestimmt hätten. Es liegt im wesentlichen eine einfache, unteilbare Fragestellung vor. Stimmentausch ist auszuschliessen, das Thema genügend begrenzt, die Einheit der Materie gewahrt. Daran ändert nichts, dass die Abschaffung der Armee weitreichende Konsequenzen hätte. Es war nie Sinn und Zweck des Grundsatzes der Einheit der Materie, bedeutende Grundsatzentscheide von der Partialrevision auszuschliessen.<sup>128</sup>

(xi) *Waffenplatzinitiative (1991/1992)*<sup>129</sup>

Die Waffenplatzinitiative bzw. die Volksinitiative "40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär" trachtete danach, neue militärische Übungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätze und die Erweiterung bereits bestehender zu verhindern und sie der eidgenössischen sowie auch der kantonalen Gesetzgebung über den Schutz der Umwelt, der Raumplanung und der Baupolizei zu unterstellen. Eine Übergangsbestimmung sah vor, dass der frühere Zustand wiederherzustellen sei, soweit der Waffenplatz Herisau-Gossau im

---

<sup>125</sup> Ebenso GRISEL, *contre la vie chère et l'inflation*, S. 190. KÖLZ, *Rechtsgutachten*, S. 421, bezeichnet sie als "in dieser Form unzulässige *Totalrevisionsinitiative*". AUER, *droits politiques*, S. 122, hält demgegenüber die Einheit der Materie für gewahrt.

<sup>126</sup> Wie gesehen, wurde die Ausländerinitiative in zwei Vorlagen aufgeteilt und die Chevalier-Initiative hauptsächlich wegen praktischer Undurchführbarkeit für ungültig erklärt.

<sup>127</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 190 f.

<sup>128</sup> Zur Problematik der sog. materiellen Totalrevision vgl. vorne, S. 35 ff.

<sup>129</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 191.

Gebiet Neuchlen-Anschwilen nach dem 1. April 1990 ausgebaut wird. Militärische Anlagen waren das genügend begrenzte Thema, die quantitative und qualitative Begrenzung zugleich das Ziel der Initiative. Als weitere Themen wurden der Umweltschutz, die Raumplanung und die Baupolizei tangiert, die auch bei anderen Infrastrukturprojekten eine Rolle spielen. Da bei diesen Projekten zwangsläufig zwischen dem Interesse am Infrastrukturprojekt und demjenigen am Umweltschutz abgewägt werden muss, kann eine solche Prüfung auch Gegenstand einer Partialrevisionsinitiative sein. Andernfalls könnten Anliegen des Umweltschutzes im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten gar nicht Gegenstand von Volksinitiativen sein. Generell dürften Querschnittsprobleme<sup>130</sup> im Zusammenhang mit anderen Themen nicht mehr tangiert werden. Genauso, wie eine Initiative zur Senkung der Militärausgaben möglich ist, um die Staatsfinanzen zu schonen, muss auch eine Initiative zwecks quantitativer und qualitativer Begrenzung militärischer Anlagen zulässig sein, um die Natur zu schonen. Zwar gewinnen Anhänger einer Redimensionierung der Armee im ersten Fall zusätzliche Stimmen von Stimmberechtigten, die sich hauptsächlich um die Staatsfinanzen sorgen, und im zweiten Fall zusätzliche Stimmen von Naturschützern. In beiden Fällen dienen die entsprechenden Bestimmungen aber hauptsächlich dazu, die Militärausgaben zu reduzieren, bzw. Militäranlagen qualitativ und quantitativ zu redimensionieren.<sup>131</sup> Die Übergangsbestimmung betreffend den Waffenplatz Neuchlen-Anschwilen stellt unter dem Aspekt der Einheit der Materie keine weiteren Probleme, da sie sich inhaltlich mit den anderen Bestimmungen deckt. Somit ist die Einheit der Materie gewahrt.<sup>132</sup>

*(xii) Halbierungsinitiative (1994/1995)<sup>133</sup>*

Als letztes Beispiel haben wir mit der Halbierungsinitiative noch einmal eine klassische Stimmentausch-Initiative vor uns. Sie sah die Kürzung der Militärausgaben um die Hälfte vor. Das dabei eingesparte Geld hätte mindestens zu je einem Drittel für zusätzliche internationale Friedenspolitik (Schutz der Lebensgrundlagen, Entwicklungszusammenarbeit, Konfliktverhütung) und für zusätzliche soziale Sicherheit im Inland eingesetzt werden sollen. Was mit dem letzten eingesparten Drittel genau hätte passieren müssen, ist nicht klar. Jedenfalls wären auch die vom Abrüstungsprozess betroffenen Werktätigen und Regionen vom Bund finanziell unterstützt worden. Das vorrangige, begrenzte Thema der Initiative ist das Militär, zusätzlich tangiert sind die internationale Friedenspo-

<sup>130</sup> Zu den Querschnittsproblemen vgl. vorne, S. 97 f.

<sup>131</sup> Vgl. EICHENBERGER, *Rechtsgutachten*, S. 409.

<sup>132</sup> Ebenso im Resultat SCHINDLER, *Rechtsgutachten*, S. 402, und KÖLZ, *Rechtsgutachten*, S. 421; EICHENBERGER, *Rechtsgutachten*, S. 410, lässt diese Frage offen.

<sup>133</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 191 f.

litik, die soziale Sicherheit im Inland und, da ein Drittel der Budgetreduktion beim Militär nicht zweckgebunden für andere Aufgaben verwendet werden muss, sondern z.T. eingespart wird, auch die Staatsfinanzen. Sowohl die internationale Friedenspolitik als auch die Staatsfinanzen stehen der Einheit der Materie nicht entgegen. Die Förderung der internationalen Friedenspolitik wird kaum weitere Stimmberechtigte für die Initiative gewinnen, die nicht bereits der Kürzung der Militärausgaben zustimmen. Zudem kann die Förderung der internationalen Friedenspolitik als flankierende aussenpolitische Massnahme zu einer Kürzung des Verteidigungsetats gesehen werden. Bei den Staatsfinanzen wiederum handelt es sich um ein Querschnittproblem bzw. um ein Querschnittsthema, das oft tangiert ist, aber jeweils nur in zweiter Linie entscheidet. Bleibt noch der Drittel, der zusätzlich für die soziale Sicherheit verwendet werden soll. Werden mit dieser Regelung zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen gewonnen, die alleine aufgrund der Zweckverfolgung innerhalb des begrenzten Themas nicht zustimmen würden? Wieviele Stimmberechtigte sind nur für Einsparungen beim Militär zu gewinnen, wenn ein Drittel der eingesparten Gelder für die soziale Sicherheit verwendet wird? Wahrscheinlich nicht allzu viele.<sup>134</sup> Trotzdem muss die Einheit der Materie verneint werden. Um Zwecke innerhalb des begrenzten Themas Armee zu verfolgen, ist es in keiner Weise hilfreich, Gelder für die soziale Sicherheit zu verwenden. Auch wenn nur ein Drittel der bei einer Materie gesparten Gelder einer anderen Materie zugute kommt und damit wahrscheinlich nur wenige zusätzliche Stimmen gewonnen werden können, liegt vorliegend in geradezu klassischer Weise impliziter Stimmentausch vor. Nun können zwar Militärausgaben und Sozialpolitik unter dem Oberthema Sicherheitspolitik vereint werden. Ein derartiges Verständnis von Sicherheitspolitik wäre aber als Thema zu umfassend, zu wenig begrenzt, weil unter einen derart weit verstandenen Begriff der Sicherheitspolitik beispielsweise auch die gesamten Landwirtschaftssubventionen (Sicherstellung der Ernährung der Bevölkerung) oder die gesamte Aussenpolitik (Sicherheit durch diplomatische Bemühungen) subsumiert werden könnten. Es liegt somit Stim-

---

<sup>134</sup> Bei dieser Initiative zeigen sich noch einmal die Grenzen der Begründung, wonach die Einheit der Materie die freie und unverfälschte Willensäußerung ermöglichen soll. Man darf wohl mit Ständerat SCHOCH einig gehen, dass die Stimmbürgerinnen und -bürger in der Lage gewesen wären, zu beurteilen, ob es richtig sei, einerseits die Kosten für die Landesverteidigung zu halbieren, andererseits die so frei gewordenen Mittel für die in der Initiative enthaltenen Zwecken zu verwenden und dass es demgegenüber unvertretbar sei, davon auszugehen, die Stimmberechtigten wären mit diese Doppelfrage intellektuell überfordert (Amtl. Bull. StR 1995 383). Umgekehrt geht man wohl auch nicht fehl in der Annahme, dass die meisten Parlamentarier, die damals für eine Ungültigerklärung votierten, sowohl gegen eine Halbierung der Militärausgaben als auch gegen eine Erhöhung der Sozialausgaben waren und demzufolge bei einer Abstimmung mit einem "nein" ihren Willen überaus "frei" – d.h. ohne zwischen Vor- und Nachteilen abwägen zu müssen – hätten zum Ausdruck bringen können.

mentausch vor, der sich nicht innerhalb eines begrenzten Themas abspielt. Die Einheit der Materie ist verletzt.<sup>135</sup>

Diese Initiative wurde von der Bundesversammlung für ungültig erklärt, nachdem der Bundesrat die Einheit der Materie noch bejahte.<sup>136</sup>

Im Jahre 1997 wurde die sogenannte Umverteilungsinitiative mit weitgehend identischem Inhalt eingereicht. Verzichtet wurde aber auf den Mitteltransfer zugunsten des Sozialtats, weshalb sich keine Bedenken bezüglich der Einheit der Materie stellten.<sup>137</sup> Im Anschluss an vorgehende Ausführungen sei am Rande bemerkt, dass die Halbierungsinitiative eigentlich als Umverteilungsinitiative und umgekehrt bezeichnet werden müsste.

#### d) Fazit

Wie aus der Besprechung der einzelnen Initiativen unschwer hervorgeht, halte ich eine relativ weite Auslegung des Prinzips der Einheit der Materie für geboten. Ich kann nicht demjenigen Teil der Lehre zustimmen, die generell eine (zu) grosszügige oder (zu) nachsichtige Praxis der Bundesversammlung bei Volksinitiativen sehen wollen, zumal letztere mit sich selbst, z.B. bei den Wirtschaftsartikeln von 1947, auch grosszügig und large verfuhr. Aus rein staatsrechtlicher Sicht hat es die Bundesversammlung allenfalls im Jahre 1935 bei der Kriseninitiative und im Jahre 1947 bei der Initiative Wirtschaftsreform und Rechte auf Arbeit versäumt, eine Initiative wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie für ungültig zu erklären. Dabei ist aber in Rechnung zu stellen, dass zu diesem Zeitpunkt eine Sanktionierung des Verstosses gegen die Einheit der Materie

---

<sup>135</sup> Ebenso RICHLI, S. 267. WILDHABER, *Neues*, S. 296, billigt den Entscheid der Bundesversammlung. HÄFELIN/HALLER, N. 1792, nehmen keine Stellung. A.M. GRISEL, *droits populaires au niveau fédéral*, § 24, N. 23, und HANGARTNER/KLEY, Rz. 2507, die den Entscheid der Bundesversammlung gemessen an der früheren Praxis für zu streng halten. HUGENSCHMIDT, hält auf S. 76 den Schutzzweck der Einheit der Materie, die Möglichkeit der unverfälschten Willenskundgabe, gar nicht für tangiert, da die Stimmberechtigten ohne Einschränkung der Willensäusserungsmöglichkeit erklären könnten, ob sie mit der Umlagerung einverstanden seien. Hier ist darauf hinzuweisen, dass der Schutzzweck der Einheit der Materie eben nicht darin besteht, die unverfälschte Willenskundgabe zu gewährleisten, vgl. vorne, S. 4 ff. Auf S. 230 ff. argumentiert er damit, dass Militärausgaben und soziale Sicherheit beide unter dem Thema Sicherheitspolitik Platz finden würden. ODERMATT, *Ungültigerklärung*, S. 714 f., erachtet die Einheit der Materie für gewahrt, da der sachliche Zusammenhang auch in einem finanzpolitischen bestehen könne. Dem ist entgegenzuhalten, dass ein rein finanzieller Zusammenhang nicht genügt, weil er willkürlich zwischen x-beliebigen Materien hergestellt werden könnte, was der Stabilität der Rechtsordnung abträglich sein könnte. Vgl. vorne, S. 76.

<sup>136</sup> BBl 1994 III 1211.

<sup>137</sup> Vollständiger Text mit Verweisen im Anhang, S. 192.

durch eine Volksinitiative in der Rechtsordnung noch nirgends ausdrücklich vorgesehen war. Eine Ungültigerklärung hätte auch sonst einen wenig demokratischen und einen widersprüchlichen Eindruck hinterlassen. In den Jahren vor der Kriseninitiative (und nachher) operierte die Bundesversammlung in der Wirtschaftspolitik häufig mittels Dringlichkeitsrecht unter Ausschluss des Referendums, im Jahre 1947 legte sie die umfassenden Wirtschaftsartikel Volk und Ständen als Partialrevision vor. Vielleicht tat sich das Parlament in diesen beiden Fällen auch deshalb so schwer, die Einheit der Materie zu verneinen, weil die Abgrenzung zwischen Total- und Teilrevision in Frage stand, die im Gebot der Einheit der Materie nur implizite enthalten ist. Klassische Fälle impliziten Stimmentauschs stellen die Chevallier-Initiative und die Halbierungsinitiative dar, die von der Bundesversammlung zu Recht für ungültig erklärt worden sind.

Initiativen, bei denen die Abgrenzung der Partial- von der Totalrevision im Vordergrund steht, sind mit grösserer Zurückhaltung für ungültig zu erklären als Initiativen, bei denen in erster Linie impliziter Stimmentausch zu prüfen ist. Ein grosser Ermessensspielraum öffnet sich bei der Frage, ob eine Materie derart weite Kreise zieht, dass von einer Totalrevision gesprochen werden muss. Dieser grosse Ermessensspielraum müsste, falls restriktiv gehandhabt, durch die Lehre "ausgefüllt" werden. Diese Lehre wäre vermutlich, wie bei der Frage nach den materiellen Schranken der Verfassungsrevision,<sup>138</sup> kaum einhellig in der Beurteilung. Ein allseits akzeptierter und damit verbindlicher Massstab könnte kaum gewonnen werden. Selbst wenn ein verbindlicher Massstab gewonnen würde, wäre die Gefahr gross, dass er für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht so leicht nachzuvollziehen wäre. Es bestünde somit die Gefahr, dass die Einschränkungen der Ausübung des einzigen direktdemokratischen Gestaltungsrechts der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu einer "Geheimwissenschaft" von Spezialisten würde, was ein Widerspruch in sich wäre: Wenn die Stimmberechtigten souverän sind, müssen sie auch den Umfang ihrer Souveränitätsrechte mitbestimmen können, was wiederum bedingt, dass sie selbst über die geltenden Einschränkungen grundsätzlich Bescheid wissen.

Die Unzulässigkeit einer Stimmentausch-Initiative ist demgegenüber einfacher zu begründen. Anlässlich der Einführung der Initiative im Jahre 1891 wurde kein Wort darüber verloren, dass Initiativen nach Materien getrennt einzureichen sind.<sup>139</sup> In diesem Sinne erscheint das Gebot der Einheit der Materie als Merkmal der Partialrevision als etwas Selbstverständliches. Der Vermischung verschiedenster Postulate in einer Vorlage mag zudem etwas Anrüchiges anhaften, indem das Mehrheitsprinzip als demokratisches Entscheidungskriterium als

---

<sup>138</sup> Vgl. AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, Rz. 328; WILDHABER in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 39.

<sup>139</sup> Vgl. dazu vorne, S. 10 ff.

Vehikel für die gebündelte Durchsetzung von Partikularinteressen dient. Als Konsequenz solcher "Kuhhandel" wäre überdies vermehrt mit zyklischen bzw. widersprüchlichen Verfassungsänderungen zu rechnen, die sich keinem demokratisch definierten gesellschaftlichen Optimum nähern.<sup>140</sup>

## 4. Einzelfragen

### a) Gegenvorschlag

Nach Art. 139 Abs. 5 BV ist die Bundesversammlung berechtigt, einer Initiative in der Form des *ausgearbeiteten Entwurfs* im Rahmen desselben Abstimmungsverfahrens einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Das Entscheidungsverfahren ist derart ausgestaltet, dass im Ergebnis höchstens eine der beiden Vorlagen angenommen werden kann.

Teilweise wird in der Lehre die Ansicht vertreten, die Bundesversammlung dürfe einen Gegenvorschlag auch einer Partialrevisionsinitiative in der Form der *allgemeinen Anregung*, die sie nach einer Vorabstimmung ausformulieren musste, gegenüberstellen.<sup>141</sup> Hauptsächlich wird das für die Verfassungsgebung zwar sehr beachtliche, für die Auslegung jedoch unzureichende Argument vorgebracht, dass es der Bundesversammlung mit dem Gegenvorschlag in der Hand leichter fallen dürfte, "sich der Strafaufgabe auf loyale Weise zu entledigen."<sup>142</sup> Dem darf entgegengehalten werden, dass der Gegenvorschlag auch nach Einführung des doppelten Ja die Erfolgchancen der Initiative immer noch schmälert und nur schon daher einer Grundlage in der Verfassung bedarf.<sup>143</sup> Der Verfassungswortlaut spricht jedoch klar dagegen.<sup>144</sup>

#### (i) Gegenvorschlag und Einheit der Materie

Der Gegenvorschlag ist nach Art. 139 Abs. 5 BV nur im Rahmen der Volksinitiative auf Teilrevision vorgesehen. Nach Art. 194 Abs. 2 BV muss jede Teilrevision die Einheit der Materie wahren. Daher muss auch der Gegenvorschlag der Bundesversammlung die Einheit der Materie wahren.

---

<sup>140</sup> Vgl. dazu eingehend vorne, S. 67 ff.

<sup>141</sup> WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 159; TSCHANNEN, S. 39.

<sup>142</sup> TSCHANNEN, a.a.O.

<sup>143</sup> Zur Kritik an der anderslautenden Rechtsprechung des Bundesgerichts siehe hinten, S. 164 ff.

<sup>144</sup> Vgl. Art. 139 Abs. 4 BV, der diese Möglichkeit, im Gegensatz zu Art. 39 Abs. 5 BV, nicht erwähnt.

(ii) *Inhaltlicher Widerspruch zur Volksinitiative*

Art. 139 Abs. 5 BV bestimmt für Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, dass die Bundesversammlung im Falle der Nichtzustimmung zu einer Volksinitiative einen eigenen Entwurf ausarbeiten und gleichzeitig mit dem Initiativbegehren Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten kann. Für den Fall, dass beide Vorlagen von Volk und Ständen dem geltenden Recht vorgezogen werden, wird den Stimmberechtigten nach Art. 139 Abs. 6 BV die Stichfrage gestellt, welche von beiden Vorlagen sie vorzögen. Sie können die Frage nur zugunsten der Initiative oder zugunsten des Gegenvorschlags beantworten oder sich der Stimme enthalten. Sie können nicht zum Ausdruck bringen, dass sie beide Vorlagen in Kraft treten lassen wollen, da nach Art. 139 Abs. 6 BV nur entweder das Volksbegehren oder der Gegenentwurf in Kraft treten kann. Aus diesem Grund muss der Gegenvorschlag der Volksinitiative widersprechen. Es gäbe keinen vernünftigen Grund, zwei Vorlagen, die widerspruchsfrei zusammen in Kraft treten könnten, an der Urne gegeneinander auszuspielen. Falls es ohne Widerspruch möglich wäre, sowohl Initiative wie Gegenvorschlag dem geltenden Recht vorzuziehen, müsste es den Stimmberechtigten auch möglich sein, dies an der Urne kundzutun. Andernfalls könnten sie ihrem Willen nicht unverfälscht Ausdruck verleihen, da es ihnen verwehrt wäre, mit der Annahme beider Vorlagen darauf hinzuwirken, dass beide in Kraft treten.<sup>145</sup>

(iii) *Verhältnis zwischen den Regelungsmaterien der Volksinitiative und des Gegenvorschlags*

Art. 27 Abs. 3 GVG bestimmt, dass der Gegenvorschlag der Bundesversammlung die nämliche Verfassungsmaterie wie die Initiative beschlagen muss.

Gemäss der überwiegenden Meinung in der Lehre darf der Gegenvorschlag keine andere Frage als die Initiative stellen, sondern bloss eine andere Antwort vorschlagen.<sup>146</sup> Diese Ansicht lehnt sich an die Definition der Einheit der Materie als Zweck-Mittel-Relation<sup>147</sup> an und ist zu restriktiv. Der Gegenvorschlag kann sowohl andere Mittel als auch abweichende Ziele enthalten, solange sie dieselbe Materie, denselben Regelungsgegenstand, betreffen.<sup>148</sup> HANGARTNER/

---

<sup>145</sup> So sinngemäss das Bundesgericht für das kantonale Recht; vgl. BGE 113 Ia 57 f.; in diesem Sinne auch HANGARTNER/KLEY, Rz. 2487.

<sup>146</sup> BURCKHARDT, S. 817 f.; AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, Rz. 399; KÖLZ, *Rechtsprechung*, S. 31 f.; GRISEL, *initiative et référendum*, S. 261.

<sup>147</sup> Vgl. dazu vorne, S. 86 ff.

<sup>148</sup> WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 135. In diesem Sinne wohl auch WERTSCHLAG, *Gegenvorschlag*, passim. Vgl. auch hinten, S. 166 f.

KLEY sprechen daher zutreffend von einem "angemessenen politischen Zusammenhang"<sup>149</sup>.

## **b) Ausgearbeiteter Entwurf – allgemeine Anregung**

KUHN vertritt die Ansicht, das Gebot der Einheit der Materie sei bei Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs strenger zu handhaben als bei der allgemeinen Anregung.<sup>150</sup> Diese Meinung ist abzulehnen. Sowohl bei der allgemeinen Anregung wie auch beim ausgearbeiteten Entwurf muss das Thema begrenzt bzw. müssen die Zwecke innerhalb eines Themas liegen. Im Unterschied zur allgemeinen Anregung jedoch können die Initianten beim ausgearbeiteten Entwurf die Mittel zur Durchsetzung von thematisch zusammenhängenden Zwecken innerhalb eines Themas nach eigenem Ermessen festschreiben.

Es widerspricht dem historischen Willen des Verfassungsgebers, den Vorteil zu kompensieren, der die ausgearbeitete Initiative gegenüber der allgemeinen Anregung vor der "sophistisch redaktionellen Feile" schützt. Der Verfassungsgeber von 1891 wollte mit der Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs gegenüber der allgemeinen Anregung eine Initiativform zugestehen, die den Initianten nicht bloss andere, sondern weitergehende Kompetenzen einräumt.<sup>151</sup> Wird nun das Ermessen der Wahl der Mittel zur Erreichung des Zweckes übermässig eingeschränkt, geht dieser Vorteil verloren. Deshalb ist bis zu einem gewissen Masse in Kauf zu nehmen, dass die in der Initiative genannten Mittel auch andere Themen als das eigentliche Initiativthema tangieren.<sup>152</sup>

## **c) Teilungültigerklärung und Aufteilung**

Neu wurde mit der revidierten Bundesverfassung der Bundesversammlung die Möglichkeit eingeräumt, eine Volksinitiative nur teilweise für ungültig zu er-

---

<sup>149</sup> HANGARTNER/KLEY, Rz. 2486.

<sup>150</sup> KUHN, S. 119 f. Zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung für die Kantone siehe hinten, S. 137 ff. HUGENSCHMIDT scheint bei der allgemeinen Anregung andere Kriterien anzuwenden, als beim ausgearbeiteten Entwurf, vgl. S. 42 f.

<sup>151</sup> "Damit und einzig damit ist jeder beträchtlichen Opposition im Lande der Weg an den Souverän geöffnet. Auf die klare und präzise Anfrage von 50'000 Schweizerbürgern ... sollen Volk und Stände mit Ja oder Nein klar und präzise antworten, das ist klares, reelles, unverfälschtes Volksrecht. Aus jeder allgemeinen, vagen Anfrage kann die sophistisch redaktionelle Feile machen, was sie will"; THEODOR WIRZ, Berichterstatter der ständerätlichen Kommissionsmehrheit, BBl 1891 I 20; vgl. auch vorne, S. 15.

<sup>152</sup> Vgl. auch die hier vertretene Definition der Einheit der Materie, vorne, S. 95 ff.



klären.<sup>153</sup> Damit stellt sich die Frage des Verhältnisses zwischen Teilungültigerklärung<sup>154</sup> und Einheit der Materie.

Die Materialien betreffend die Frage der Teilungültigerklärung sind nicht sehr aufschlussreich. Der ursprüngliche Entwurf des Bundesrates sah die Teilungültigerklärung der Volksinitiative nicht vor. Erst die Verfassungskommissionen beider Räte führten diese Möglichkeit ein. Begründet wurde sie mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, eine Initiative nicht für ganz ungültig zu erklären, wenn ein relativ unbedeutender Teil der Initiative herausgenommen und dadurch die Substanz der Volksinitiative gerettet werden könne.<sup>155</sup> Die Teilungültigerklärung käme allerdings nur in Frage, wenn ein Nebenpunkt ungültig sei. Erweise sich ein Hauptpunkt für ungültig, müsse die ganze Initiative für ungültig erklärt werden.<sup>156</sup> Vorsicht sei geboten, weil sich die Frage stelle, ob derjenige, der die Initiative unterzeichnet hat, sie auch unterzeichnet hätte, wenn der für ungültig erklärte Teil gefehlt hätte.<sup>157</sup> Im übrigen wurde auf die Praxis des Bundesgerichts bei kantonalen Initiativen verwiesen.<sup>158</sup>

Vorab problematisch erscheint eine Teilungültigerklärung bei Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, da hier ein eigener, gestalterischer Beitrag des Parlaments nach dem klaren Willen des historischen Verfassungsgebers ausgeschlossen worden war, um eine Verfälschung des Willens der Initianten und des Volkes zu verhindern.<sup>159</sup> Die Kompetenz, eine Initiative bloss für teilungültig zu erklären, darf deshalb nicht dazu missbraucht werden, eine Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ähnlich wie eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zu behandeln.<sup>160</sup> Nament-

---

<sup>153</sup> Art. 139 Abs. 3 der neuen Bundesverfassung lautet: "Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig."

<sup>154</sup> Zur Teil(un)gültigerklärung von Volksinitiativen allgemein vgl. ETIENNE GRISEL, *La validité partielle des initiatives populaires*, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, FS Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt am Main 1982, S. 329 ff.

<sup>155</sup> In diesem Sinne Bundesrat KOLLER, der sich im Namen des Bundesrates anschloss, welcher diese Möglichkeit in seinem Entwurf des Reformpakets über die Volksrechte vorsah (Amtl. Bull. StR 1998 273 f.).

<sup>156</sup> Ständerat FRICK, Berichterstatter, Amtl. Bull. StR 1998 273.

<sup>157</sup> Nationalrat LEUBA, Berichterstatter, Amtl. Bull. NR 1998 87.

<sup>158</sup> Nationalrat FRITSCHI, Berichterstatter, Amtl. Bull. NR 1998 87. Zur Rechtsprechung des Bundesgerichts betreffend kantonaler Initiativen siehe hinten, S. 168.

<sup>159</sup> Vgl. vorne, S. 15.

<sup>160</sup> So ist zu befürchten, dass die Möglichkeit, eine Volksinitiative für teilungültig zu erklären, das Parlament dazu verleitet, einen strengeren Massstab anzusetzen. Rechtlich gibt es dafür zwar keinen Grund, weil sowohl die Teilungültigerklärung als auch die Ungültigerklärung dasselbe voraussetzt: Verletzung der Einheit der Form, der Einheit der Materie oder zwingender Bestimmungen des Völkerrechts. Doch könnte die leichtere Sanktion der blossen Teilungültigerklärung leichter von der Hand gehen und die bisherige Zurück-

lich darf durch das Parlament nichts anstelle des für ungültig erklärten Teils hinzugefügt werden; die Teilungültigerklärung hat rein kassatorische Funktion.<sup>161</sup>

Zwei Ziele sind demnach miteinander zu vereinbaren: Einerseits das Ziel, Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs möglichst unverändert zu belassen, und andererseits das Ziel, eine Initiative aus Gründen der Verhältnismässigkeit möglichst nur teilweise statt ganz für ungültig zu erklären.

Bei Volksinitiativen, die gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, kollidieren diese beiden Ziele kaum. Hier ist nach rechtlichen Kriterien ermittelbar, welche Bestimmungen zu streichen sind. Das Parlament hat keinen Spielraum, selber die Vorlage mitzugestalten, weil es nicht willkürlich die Teile selber auswählen kann, welche für ungültig zu erklären sind.

Anders bei einer Initiative, die den Grundsatz der Einheit der Materie verletzt. Sind beispielsweise die zwei Postulate A und B aus zwei verschiedenen Materien durch eine Initiative verbunden, bleibt nur die Ungültigerklärung. Erstens deshalb, weil unklar ist, ob das andere Postulat alleine für sich die nötige Anzahl Unterschriften erreicht hätte. Die Stimmberechtigten haben einen Anspruch darauf, nur bei Volksinitiativen zur Urne gebeten zu werden, die das Unterschriftenquorum erreicht haben.<sup>162</sup> Zweitens könnte das Parlament sowohl A als auch B für ungültig erklären. Damit hätte es aber notgedrungenermassen einen Gestaltungsspielraum, eine rechtlich nicht begründbare Wahl zwischen Postulat A und B und damit entscheidenden politischen Einfluss auf den Inhalt der Initiative selber, der gerade ausgeschlossen sein sollte.

Das bedeutet, dass eine Teilungültigerklärung nur bei Initiativen in Frage kommt, bei welchen die Streichung einer oder mehrerer Bestimmungen keine Wahl zwischen gleichwertigen Alternativen bedeuten würde. Es muss somit zwischen Haupt- und Nebenbestimmungen unterschieden werden können, wobei die Hauptbestimmungen zusammen die Einheit der Materie wahren müssen.

---

haltung in der Frage der Ungültigerklärung als überholt erscheinen lassen. Die Teilungültigerklärung verändert aber den Inhalt einer Initiative und stellt damit fraglos eine Einschränkung des Rechts dar, eine Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs direkt zur Abstimmung zu bringen. Im Endeffekt würde damit die Einführung der sanfteren Sanktion der Teilungültigerklärung nicht zu einer grosszügigeren, sondern zu einer einschränkenderen Handhabung des Initiativrechts führen. Auch nach RHINOW, S. 244, ist offen, ob die neue Regelung als volksfreundlich einzustufen sei. Mit ihm ist zu hoffen, dass die Bundesversammlung zurückhaltend agieren wird. Ebenfalls für zurückhaltende Ausübung der Teilungültigerklärung LOMBARDI, S. 708. HUGENSCHMIDT, S. 47, sieht sogar ein "erhebliches Missbrauchspotential".

<sup>161</sup> Vgl. TSCHANNEN, S. 84.

<sup>162</sup> Vgl. vorne, S. 22.

Falls zwischen Haupt- und Nebenbestimmungen unterschieden werden kann, stellt sich nach der hier vertretenen Auffassung des Grundsatzes der Einheit der Materie<sup>163</sup> aber die Frage, ob aufgrund der entsprechenden Nebenbestimmungen die Einheit der Materie überhaupt verletzt wird. Nur diejenigen Nebenbestimmungen verletzen nämlich die Einheit der Materie, die weniger dazu geeignet sind, Zwecksetzungen innerhalb des begrenzten Themas zu verfolgen, als vielmehr, Zwecke ausserhalb des begrenzten Themas zu verfolgen und dadurch zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen für die Initiative zu gewinnen.

Im Rahmen einer Teilungültigerklärung dürfen somit nur Bestimmungen für ungültig erklärt werden, die gleichzeitig nebensächlich sind, aber, indem sie Zwecke ausserhalb des begrenzten Themas verfolgen, gleichwohl geeignet sind, zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen für die Initiative zu gewinnen.<sup>164</sup>

Die *Aufteilung* einer Volksinitiative ist durch die nachgeführte Bundesverfassung nicht vorgesehen und nur schon daher unzulässig. Sie ist auch deshalb unzulässig, weil unklar wäre, ob die einzelnen Teile die nötige Anzahl Unterschriften erreicht hätten.<sup>165</sup>

#### **d) Umwandlung einer Partial- in eine Totalrevisionsinitiative?**

Unzulässig ist die Umwandlung einer formulierten Partialrevisionsinitiative in eine Totalrevisionsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung. Entweder wahrt die ausformulierte Partialrevisionsinitiative die Einheit der Materie oder nicht. Falls die Einheit der Materie nicht gewahrt wird, liegt zwar eine Totalrevision vor, doch sind die Sanktionsmöglichkeiten – Ungültigerklärung oder Teilungültigerklärung – abschliessend in der Bundesverfassung normiert, weshalb eine Umwandlung nicht statthaft ist.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> Vgl. vorne, S. 95 ff.

<sup>164</sup> Genau gegenteiliger Ansicht ist ODERMATT, *Ungültigerklärung*, S. 720, welcher offensichtlich untergeordnete Punkte – die m.E. kaum dazu geeignet sind, die Einheit der Materie zu verletzen –, nicht jedoch Nebenpunkte, die geeignet sind, zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen zu gewinnen, für ungültig erklären lassen will. M.E. ist z.B. bei der Halbierungsinitiative die Bestimmung, wonach ein Teil der beim Militär eingesparten Mittel zugunsten der sozialen Sicherheit zu verwenden sind, gleichzeitig nebensächlich aber gleichwohl entscheidend gewesen. Demnach wäre dieselbe Initiative nach heutigem Recht nur noch für teilungültig zu erklären, indem der Mitteltransfer vom Militär in die Sozialpolitik gestrichen würde. Zur Halbierungsinitiative vgl. S. 116 ff.

<sup>165</sup> Ebenso HUGENSCHMIDT, S. 46. A.M. HANGARTNER/KLEY, S. 351. Vgl. auch vorne, S. 23 und S. 60 ff., und hinten, S. 169 f.

<sup>166</sup> Kritisch dazu auch WILDHABER in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 28, und BELLANGER, § 79, N 8, die eine Umwandlung aber nicht gänzlich ausschliessen wollen.

Schliesslich ist die Rechtsfigur der formellen Partialrevision, die einerseits die Einheit der Materie wahrt, andererseits aber als sog. "materielle Totalrevision" trotzdem im Verfahren der Totalrevision durchgeführt werden muss, bereits aus historischen und systematischen Gründen zu verwerfen.<sup>167</sup>

## **B. Verfassungsvorlagen der Bundesversammlung**

### **1. Zur Total- und Partialrevision**

Gemäss Art. 193 f. BV (Art. 120 f. aBV) ist die Bundesversammlung zur Vornahme sowohl von Teil- als auch von Totalrevisionen kompetent, weshalb sich zunächst die Frage stellt, ob und inwiefern sich die Verfahren für die beiden Revisionsarten unterscheiden, wenn die Bundesversammlung aus eigener Initiative eine Verfassungsrevision durchführt.<sup>168</sup> Sofern sich die beiden Verfahren nicht unterscheiden, bestünde kein Anlass, zwischen Total- und Teilrevision zu differenzieren, da sich jede denkbare Revision wenigstens unter eine der beiden Kategorien subsumieren lässt.<sup>169</sup>

Art. 193 Abs. 2 und 3 BV (Art. 120 Abs. 1 aBV) sieht vor, dass die Frage, ob eine Totalrevision stattfinden solle oder nicht, dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten ist, wenn eine Kammer der Bundesversammlung eine Totalrevision vorschlägt und die andere nicht zustimmt. Stimmt das Volk in der Vorabstimmung zu, werden die beiden Räte neu gewählt.

Bei Partialrevisionen nach Art. 194 BV wäre eine Vorabstimmung und allfällig anschliessende Neuwahl des Parlaments unverhältnismässig. Falls sich die Räte über die Vornahme einer Partialrevision nicht einigen können, findet keine Volksabstimmung statt, sondern das Geschäft wird nach den Regeln des Geschäftsverkehrsgesetz abgeschrieben.<sup>170</sup>

Unzutreffend erscheint mir nun die Argumentation, zwischen dem Teil- und Totalrevisionsverfahren müsse solange gar nicht unterschieden werden, als beide Kammern keine sich widersprechenden Beschlüsse fassen.<sup>171</sup> Bei Einleitung einer Verfassungsrevision muss klar sein, ob im Falle der Uneinigkeit der Räte eine Vorabstimmung stattfinden muss oder das Geschäft abgeschrieben

---

<sup>167</sup> Vgl. vorne, S. 35 ff.

<sup>168</sup> Vgl. vorne, S. 31 f.

<sup>169</sup> Vgl. vorne, S. 39 ff.

<sup>170</sup> Vgl. Art. 16 ff. GVG.

<sup>171</sup> So aber AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 355.

werden kann. Deshalb muss die Einleitung eines Totalrevisionsverfahrens von beiden Räten formell beschlossen werden.

Im Verfahren der Totalrevision gilt der Grundsatz der Einheit der Materie nicht.<sup>172</sup> Demgegenüber muss jede Partialrevision die Einheit der Materie wahren,<sup>173</sup> und zwar in gleicher Weise wie eine Volksinitiative. Für eine grosszügigere Handhabung dieses Grundsatzes bei Vorlagen der Bundesversammlung gibt es keine stichhaltigen Argumente, nicht einmal pragmatische Gründe, stehen doch der Bundesversammlung mit der Teil- und der Totalrevision sämtliche Revisionsmöglichkeiten offen.

Haben bisher alle Partialrevisionen der Bundesversammlung die Einheit der Materie gewahrt? Zumindest bei den Wirtschaftsartikeln von 1947<sup>174</sup> und – neueren Datums – bei der Aufhebung des Spielbankenverbots im Jahre 1993<sup>175</sup> ist diese Frage wohl zu verneinen.

## 2. Ökonomische Analyse

Wie wir gesehen haben, besteht der Sinn und Zweck des Erfordernisses der Einheit der Materie nicht nur darin, die Totalrevision von der Teilrevision abzugrenzen. Es soll zugleich möglichst vermieden werden, dass durch jeweiligen innerhalb der einzelnen Vorlagen erfolgenden Stimmentausch bei einer Abfolge von Abstimmungen zyklische bzw. widersprüchliche Abstimmungsergebnisse festgestellt werden müssen. Zyklische oder widersprüchliche Abstimmungsergebnisse sollten eingedämmt werden.<sup>176</sup>

Damit finden wir uns vor der widersprüchlichen Situation, dass bei Teilrevisionen impliziter Stimmentausch vermieden werden soll, während bei Totalrevisi-

---

<sup>172</sup> Vgl. vorne, S. 4 ff. und S. 39 ff.

<sup>173</sup> Neu ausdrücklich Art. 194 Abs. 2 der nachgeführten Bundesverfassung.

<sup>174</sup> Vgl. vorne, S. 110, Fn. 104.

<sup>175</sup> Mit der Aufhebung des Spielbankenverbots wurde eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe an den Bund eingeführt. Diese Mittel wurden zugunsten der AHV und IV zweckgebunden (vgl. Art. 35 Abs. 5 aBV). Ein sachlicher Zusammenhang zwischen Spielbanken und der AHV sowie der IV wäre selbst dann nicht ersichtlich, wenn die Spielsucht bei den AHV- und IV-Rentnerinnen und Rentner besonders verbreitet wäre, weil letztere dadurch nicht der AHV und IV, sondern allenfalls der Fürsorge Mehrkosten verursachen. Kritisch ebenfalls ODERMATT, *Ungültigerklärung*, S. 713 f., und HANGARTNER/KLEY, Rz. 2507. A.M. RICHLI, S. 279, der "eine historisch ausgewiesene Verknüpfung" der Spielbankenabgabe mit der Sozialpolitik ins Feld führt.

<sup>176</sup> Vgl. vorne, S. 67 ff.

sionen letzterer zulässig, wenn nicht gar beabsichtigt ist und die Bundesversammlung beides aus eigener Initiative vornehmen kann.

So ist denkbar, dass Verfassungsbestimmungen, die im Rahmen von Teilrevisionen die Zustimmung von Volk und Ständen fanden, durch eine angenommene totalrevidierte Verfassung abgeändert werden, jedoch durch erneute, kraft Volksinitiativen durchgeführten Teilrevisionen wieder in ursprünglicher Form in die totalrevidierte Verfassung aufgenommen werden.<sup>177</sup>

Derartige Widersprüche sind nicht zu vermeiden, solange Totalrevisionen möglich sind. Damit stellt sich die Frage, wann das Verfahren der Totalrevision trotzdem sinnvoll ist.

Beispielsweise kann das Verfahren der Totalrevision trotz der Gefahr der Abfolge sich widersprechender Revisionen sinnvoll sein,

- wenn aus verfahrensökonomischen Gründen ein Reformstau "in einem Aufwasch" behoben werden sollte. Ein Reformstau kann beispielsweise dadurch entstehen, dass die Verfassung in Hinblick auf den Beitritt zu einer supranationalen Organisation entsprechend anzupassen ist;
- oder wenn sich in Zeiten des Umbruchs die gesellschaftlichen Verhältnisse und Ansichten stark geändert haben, so dass durch Stimmentausch, durch eine neue gesamthafte Vermittlung der einzelnen Interessen ein neues gesamtgesellschaftliches Optimum erreicht werden sollte. Derartige Revisionen sind nach Kriegs- oder Krisenzeiten wahrscheinlich.<sup>178</sup>

Doch stellt diese Ansicht keinen rechtlichen, sondern höchstens einen politischen Imperativ dar. Nichts kann die Bundesversammlung daran hindern, sich bloss deshalb des Verfahrens der Totalrevision zu bedienen, um ein paar umstrittene Änderungen, die inhaltlich in keiner Weise zusammenhängen, durchzusetzen – auf den Mechanismus des impliziten Stimmentauschs spekulierend. Die Stimmberechtigten wiederum sind frei, ein derartiges Paket gerade deshalb abzulehnen, weil ohne "höhere" Motive Äpfel und Birnen gemischt werden.

In diesem Zusammenhang ist vielleicht die Feststellung beruhigend, dass es sich die Stimmberechtigten gewohnt sind, differenziert ihrer politischen Ansicht an der Urne Ausdruck verleihen zu können. Darauf werden sie anlässlich einer To-

---

<sup>177</sup> Das ist in der schweizerischen Verfassungsgeschichte bereits einmal vorgekommen. Vgl. vorne, S. 77, Fn. 185.

<sup>178</sup> Vgl. dazu die Wirtschaftsartikel von 1947 im Anhang, S. 186 ff.

talrevision nur verzichten, wenn sie sich davon deutlich mehr Vorteile als Nachteile versprechen. Werden mittels Teilrevisionen hart erkämpfte Positionen in Frage gestellt, werden die entsprechenden Gruppierungen, die sich vehement für diese Bestimmungen einsetzen, höchstens noch gegen hohe Konzessionen für die Totalrevision gewonnen werden können. Diese hohen Konzessionen sind aber wiederum geeignet, andere Gruppierungen zu verprellen. Dadurch können sich ablehnende Stimmen kumulieren und das Scheitern der Totalrevision ist vorprogrammiert.

Abgeordnete scheinen die Gefahr, dass sich vor allem auch ablehnende Stimmen kumulieren können, in ihr Kalkül mit einzubeziehen. Ein Blick auf die kürzlich erfolgte Totalrevision der Bundesverfassung und auf die Totalrevisionen mehrerer kantonaler Verfassungen in den letzten, politisch und wirtschaftlich grundsätzlich ruhigen Jahrzehnten zeigt, dass sich diese weitgehend auf wenige und nicht besonders umstrittene Änderungen beschränkten. Diese Totalrevisionen waren und sind eher als "Nachführungen" und Renovationen denn als eigentliche Reformen zu betrachten.<sup>179</sup> Stimmentausch zwischen den einzelnen Gruppierungen ist damit weitgehend ausgeblieben.

Hinzu kommt, dass die Parteien im Parlament nicht in gleicher Weise gezielt eine abstimmungstaktische Vorlage gestalten können wie ein Initiativkomitee. Der Ausgang eines Totalrevisionsverfahrens im Parlament ist offen und kann kaum durch eine parlamentarische Mehrheit präzise gesteuert werden, da sich diese Mehrheit nicht in sämtlichen Fragen einig sein wird. Auf Bundesebene kommt hinzu, dass sich zwei Kammern einigen sowie Volk *und* Stände zustimmen müssen. Hier können die Mehrheiten von vornherein nicht knapp kalkuliert werden. Je grosszügiger die Mehrheiten aber kalkuliert werden müssen, desto weniger Raum besteht auch für taktischen Stimmentausch, der gezielt einzelne Gruppierungen bevorteilt.

Die Gefahr widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse besteht denn auch, wie wir bereits gesehen haben, nur unter gewissen Bedingungen.<sup>180</sup> Die theoretische Gefahr, dass sich Total- und Teilrevisionen gegenseitig ausspielen, ist nicht derart gross, dass es angezeigt wäre, auf dem Wege der Verfassungsauslegung der Bundesversammlung über die Handhabung der Revisionsbestimmungen irgendwelche Vorgaben zu machen. Hinzu kommt, dass die Formulierung konkreter, justiziabler Vorgaben ein äusserst schwieriges Unterfangen wäre. Man müsste Kriterien für Totalrevisionen festlegen.<sup>181</sup> Ausserdem besteht auf dem Wege der Verfassungsgebung die Möglichkeit, für Totalrevisionen zwingend

---

<sup>179</sup> Vgl. dazu G. MÜLLER, S. 37 ff., EHRENZELLER, *Reformprozesse*, § 12, Rz. 11.

<sup>180</sup> Vgl. vorne, S. 67 ff.

<sup>181</sup> "Wie total muss eine Totalrevision sein?", vgl. vorne, S. 39 ff.

einen Verfassungsrat vorzusehen. Damit könnte – sofern dies als notwendig betrachtet würde – zuverlässig verhindert werden, dass ein dem Tagesgeschäft verhaftetes Parlament aus kurzfristig-taktischen Überlegungen heraus disparate Revisionspakete schnürt und damit widersprüchliche Revisionen provoziert.<sup>182</sup>

## **C. Ordentliche Bundesgesetze**

Die neueren Autoren, die sich explizit mit dem Grundsatz der Einheit der Materie im Zusammenhang mit Bundesgesetzen auseinandergesetzt haben, vertreten die Ansicht, dass er auch hier gilt, doch sei er – im Hinblick auf in der Vergangenheit erlassene Kodifikationen im Privat- und Strafrecht – stark zu relativieren.<sup>183</sup>

Der Grundsatz der Einheit der Materie dient nach der hier vertretenen Auffassung drei Zwecken. Die Einheit der Materie grenzt die Teil- von der Totalrevision ab, verringert die Wahrscheinlichkeit zyklischer bzw. widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse und ermöglicht eine differenzierte Willenskundgabe.<sup>184</sup>

Der erste Zweck kann nicht auf die Gesetzgebung durch die Bundesversammlung übertragen werden. Bei der Gesetzgebung wird nicht, wie bei der Verfassungsrevision, zwischen zwei Arten und Verfahren unterschieden. Es gibt nur ein Gesetzgebungsverfahren. Die Eindämmung widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse und die Ermöglichung einer differenzierteren Willenskundgabe wiederum sind keine Argumente, die für sich alleine zur Begründung des Erfordernisses der Einheit der Materie ausreichen. Wir finden nun weder in der Bundesverfassung noch in der einschlägigen Gesetzgebung eine Bestimmung, wonach die Bundesversammlung bei der Ausarbeitung von Bundesgesetzen die Einheit der Materie zu wahren hat. Daraus muss geschlossen werden, dass der Grundsatz der Einheit der Materie bei Gesetzesvorlagen des Bundes nicht gilt.

Betreffend Eindämmung widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse besteht kaum Regelungsbedarf. Die Bundesversammlung ist alleine zuständig für die Ausarbeitung von Bundesgesetzen. Die Mitwirkung der Stimmberechtigten ist auf das fakultative Referendum nach Art. 141 Abs. 1 lit. a BV beschränkt.

---

<sup>182</sup> Früher ermöglichten einige Kantone sogar für Teilrevisionen die Einsetzung eines Verfassungsrats, vgl. HANGARTNER/KLEY, Rz. 2023.

<sup>183</sup> HANGARTNER/KLEY, Rz. 2485; HUGENSCHMIDT, S. 100; und GRISEL in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 2, Rz. 30.

<sup>184</sup> Vgl. vorne, S. 22, S. 50 und S. 83.



Damit stellt sich das Problem zyklischer bzw. widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse – wenn überhaupt – in weit geringerem Ausmass. Es ist davon auszugehen, dass ein Parlament keine sich widersprechenden Gesetze produzieren wird,<sup>185</sup> es sei denn, es würde aufgrund veränderter Verhältnisse, neuer Einsichten oder nach einer Neuwahl seine Meinung ändern. Derartige Gesetzesänderungen oder -novellen sind aber unproblematisch, da sie auf veränderten Präferenzen beruhen.<sup>186</sup> Zusätzlich führt das Zweikammersystem zu einer stabilen Gesetzgebung.<sup>187</sup>

Man mag bedauern, dass die Stimmberechtigten je nach Vorlage nur wenig differenziert ihren Willen kundgeben können. Umgekehrt wären aber bei Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie wichtige Gesamtkodifikationen wie beispielsweise das ZGB – man denke unter anderem an die Einleitungsartikel – gar nie möglich gewesen. Es sei denn, man würde hier den Grundsatz so stark relativieren, dass er kaum mehr eine Rolle spielen würde.<sup>188</sup> Dadurch aber würde der Begriff der Einheit der Materie zum Gummibegriff *par excellence*, was ich methodisch für verfehlt halten würde.

Es ist nur auf den ersten Blick beunruhigend, dass der Grundsatz der Einheit der Materie für Bundesgesetze nicht gilt und es dem Parlament möglich ist, beliebige Inhalte in einem Gesetz zusammenzufassen. Glücklicherweise sorgen die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen – ähnlich wie bei der Totalrevision einer Verfassung<sup>189</sup> – für ein gewisses Regulativ.

Bekanntermassen können sich die Nein-Stimmen kumulieren und die Stimmberechtigten neigen aus Erfahrung oft eher dazu, ein Haar in der Suppe zu suchen als eine "Kosten-Nutzen-Analyse" vorzunehmen. Das Fuder gilt schnell als überladen.

Bundesgesetze müssen von beiden Kammern beschlossen und allenfalls zusätzlich durch das Volk angenommen werden, was die Gefahr erheblich verringert, dass Mehrheiten zu knapp berechnet und Minderheiten systematisch von der Partizipation ausgeschlossen werden.<sup>190</sup>

Die Abgeordneten haben mit einem Prestigeverlust bei der Wählerschaft zu rechnen, wenn sie aus blosser Abstimmungsarithmetik Bestimmungen aus verschiedensten Gebieten in einer Vorlage zusammenfassen, ohne sich auf höhere

---

<sup>185</sup> Vgl. vorne, S. 78 f.

<sup>186</sup> Vgl. vorne, S. 69.

<sup>187</sup> Vgl. MOSER, S. 267.

<sup>188</sup> So beispielsweise RICHLI, S. 277.

<sup>189</sup> Vgl. vorne, S. 127 ff.

<sup>190</sup> So NIEHANS.

Motive, beispielsweise auf das Gemeinwohl berufen zu können. Die Stimmberechtigten würden dies als eine sachlich nicht begründbare und deshalb willkürliche Verkürzung des Referendumsrechts auffassen, da sie ihren Willen weniger differenziert kundtun könnten.<sup>191</sup>

Je nach Standpunkt des Beobachters kann die Vereinigung mehrerer Materien in einer Vorlage aber auch von unterschiedlicher Seite gewünscht und deshalb geboten sein, um einen "grossen Kompromiss" zu ermöglichen, mit welchem breite Kreise unter dem Strich zufriedener sind als zuvor.<sup>192</sup>

## D. Dringliche Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse

Für die dringlichen verfassungskonformen Bundesgesetze nach Art. 141 Abs. 1 lit. b BV und Art. 165 Abs. 1 und 2 BV gelten die analogen Überlegungen wie bei der parlamentarischen Gesetzgebung. Sie sind den Bundesgesetzen gleichgestellt. Sie unterliegen nicht dem Grundsatz der Einheit der Materie.<sup>193</sup> Dasselbe gilt für ebenfalls dem fakultativen Referendum unterstellte Bundesbeschlüsse nach Art. 141 Abs. 1 lit. c BV.<sup>194</sup>

Die dringlichen verfassungsändernden Bundesgesetze nach Art. 140 Abs. 1 lit. c BV und Art. 165 Abs. 1 und 3 BV sind Verfassungspartialrevisionen gleichzusetzen, da sie dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstehen und bei Uneinigkeit der Räte keine Vorabstimmung vorgesehen ist.<sup>195</sup> Dabei handelt es sich um in der Verfassung vorgesehenes und damit *konstitutionelles* Notrecht<sup>196</sup>. Sie haben daher dem Erfordernis der Einheit der Materie zu genügen.

---

<sup>191</sup> Auch GRISEL in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 2, Rz. 30, weist auf die Bedeutung des Grundsatzes der Einheit der Materie als politische Maxime hin. Dabei kann man es bewerten lassen. Es sei an dieser Stelle auch daran erinnert, dass dieselbe Bundesversammlung aus eigener Initiative auch eine die Einheit der Materie sprengende totalrevidierte Verfassung beschliessen darf.

<sup>192</sup> Vgl. NIEHANS.

<sup>193</sup> A. M. GRISEL in Kommentar BV, Art. 89bis BV, Rz. 23, verweisend auf Kommentar zu Art. 89 Abs. 2 BV, Rz. 98-100 [richtig wohl Rz. 30].

<sup>194</sup> Als Bundesbeschluss nach Art. 163 Abs. 2 BV wird neu ein Erlass der Bundesversammlung bezeichnet, der nicht-rechtsetzende Bestimmungen enthält und kraft besonderer Bestimmung durch Gesetz oder Verfassung dem fakultativen Referendum untersteht. Vgl. RHINOW, S. 185; HÄFELIN/HALLER, N. 1838.

<sup>195</sup> Vgl. dazu vorne, S. 126 f.

<sup>196</sup> HÄFELIN/HALLER, N. 1801.

## E. Staatsverträge

Nach Art. 166 und 184 BV besorgt der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung,<sup>197</sup> die insbesondere darin liegen, völkerrechtliche Verträge nach Unterzeichnung, aber vor deren Ratifizierung zu genehmigen, sofern der Bundesrat nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag abschliessend zum Vertragsschluss ermächtigt ist.

Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen, unterstehen nach Art. 141 Abs. 1 lit. d BV (Art. 89 Abs. 3 aBV) zusätzlich dem fakultativen Referendum. Das obligatorische Referendum ist nach Art. 140 Abs. 1 lit. b BV (Art. 89 Abs. 5 aBV) für Beitritte zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorgesehen. Schliesslich ist die Bundesversammlung aufgrund von Art. 141 Abs. 2 BV berechtigt, weitere Verträge von sich aus dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Gegenüber der alten Bundesverfassung hat sich an den Bestimmungen über das Staatsvertragsreferendum nichts verändert<sup>198</sup>. Nicht die Verträge selbst unterliegen dem Referendum, sondern die Genehmigungsbeschlüsse, die den Bundesrat zur Ratifikation ermächtigen.<sup>199</sup>

In der Lehre wurde bis vor kurzem noch nie erörtert, ob und inwieweit die Einheit der Materie für Staatsverträge gelte.<sup>200</sup> Unlängst haben sich HANGARTNER/KLEY als erste zu den Staatsverträgen dahingehend geäussert, dass die Einheit der Materie sinngemäss auch hier gelte, wobei es sich freilich bei umfassenden Staatsverträgen wie den bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union um grosse Pakete handle, wo die Einheit der Materie nicht mit derselben Strenge gelten könne wie bei Partialrevisionen der Verfassung. Die Einheit der Materie sei daher in diesen Bereichen "naturgemäss stark relativiert".<sup>201</sup> Noch stärker relativiert hier HUGENSCHMIDT den Grundsatz der Einheit der Materie. Zunächst konstatiert er, dass im Völkervertragsrecht das Institut der *Package Deals* bekannt sei, worin nach dem Motto *take it all or leave it* kein *Opting-* oder *Contracting-out* erlaubt sei, und führt als Beispiel die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union an<sup>202</sup>. Schliesslich kommt er

---

<sup>197</sup> Zum neuen Verständnis des Zusammenspiels zwischen Bundesrat und Bundesversammlung vgl. RHINOW, S. 374 ff.; EHRENZELLER, *Volksrechte*, S. 124 f.

<sup>198</sup> Vgl. RHINOW, S. 380.

<sup>199</sup> SCHINDLER in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 3, Rz. 1.

<sup>200</sup> Vgl. RICHLI, S. 269.

<sup>201</sup> HANGARTNER/KLEY, Rz. 2485.

<sup>202</sup> Die sieben sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft enthielten dieselben Bestimmungen bezüglich Inkrafttreten, Verlängerung und

zum "persönlichen Eindruck", dass die geschilderte Zwangssituation durchaus habe in Kauf genommen werden dürfen und dass dadurch der Grundsatz der Einheit der Materie "nicht zwingend verletzt" worden sei.<sup>203</sup>

Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt für Staatsverträge nicht. Zur Begründung können dieselben Argumente wie bei den Bundesgesetzen und referendumspflichtigen Bundesbeschlüssen angeführt werden. Keine Norm schreibt vor, dass Staatsverträge die Einheit der Materie zu wahren haben. Im Zusammenhang mit dem Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft nach Art. 140 Abs. 1 lit. b BV gilt im übrigen ein analoger Widerspruch wie bei der Einheit der Materie im Zusammenhang mit der Totalrevision.<sup>204</sup> Die materiellen Befugnisse supranationaler Gemeinschaften sind relativ umfassend, deren Entscheidungen treten direkt in Kraft und sind für Einzelpersonen verbindlich.<sup>205</sup> Beispielsweise müsste die Schweiz bei einem Beitritt zur EU Gemeinschaftsrecht en bloc übernehmen. Der Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft sprengt den Rahmen der Einheit der Materie.

Bei unkündbaren völkerrechtlichen Verträgen nach Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 BV besteht hinsichtlich der Stabilität der Rechtsordnung wenig Anlass für die Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie. Dieselben Parteien, die einen Vertrag schliessen, haben es alleine in der Hand, ihn zu ändern. Eine einzelne Partei kann ohne Zustimmung der anderen Partei(en) den Vertrag nur entweder bestehen lassen oder kündigen. Im Gegensatz zu innerstaatlichen Verfassungsänderungen, die sowohl vom Parlament als auch von beliebigen Initiativkomitees hervorgerufen werden können, besteht keine Gefahr von Revisionszyklen und damit widersprüchlichen Änderungen der Rechtsordnung. Es lassen sich nicht einzelne Bestimmungen wieder herauspicken, verändern, hinzufügen, neu bündeln und dem Souverän vorlegen.<sup>206</sup>

Dasselbe trifft zu bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen (Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV), den Beitritt zu einer internationalen Organisation (Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 BV) oder einer Organisation für kollektive Sicherheit (Art. 140 Abs. 1 lit. b BV) vorsehen, da hier der Vertragsinhalt ebenfalls nicht einseitig bestimmt werden kann.<sup>207</sup>

---

gleichzeitiger Kündigung ("Guillotine-Klausel"), waren somit rechtlich im Sinne eines Alles-oder-nichts miteinander verbunden. Vgl. BBl 1999 6128 ff., 6435.

<sup>203</sup> HUGENSCHMIDT, S. 101 f.

<sup>204</sup> Vgl. vorne, S. 4 ff.

<sup>205</sup> SCHINDLER in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 5, Rz. 4.

<sup>206</sup> Vgl. vorne, S. 78 f.

<sup>207</sup> Vgl. RICHLI, S. 269.

Zwar kann eine Volksinitiative angenommen werden, die gegen völkerrechtliche Verträge, nicht aber gegen zwingendes Völkerrecht im Sinne von Art. 194 Abs. 2 BV, verstösst.<sup>208</sup> Es wird aber kaum dazu kommen, dass diese Volksinitiative durch einen neuen Erlass der Bundesversammlung oder durch einen neuen völkerrechtlichen Vertrag abermals derogiert wird. Entweder wird – sofern überhaupt möglich – der entsprechende völkerrechtliche Vertrag gekündigt, womit der ursprüngliche Rechtszustand wiederhergestellt wäre, oder die rechtsanwendenden oder rechtsprechenden Behörden entscheiden über die Normenkollosion. Im ersten Fall kommt es zwar zu sich widersprechenden Rechtsänderungen, doch ist der Staatsvertrag selbst unteilbar. Er gilt oder gilt nicht. Neue Kombinationen können nicht ins Spiel gebracht werden. Im zweiten Fall wird der Konflikt durch die rechtsanwendenden oder rechtsprechenden Behörden erledigt. In beiden Fällen sind demnach die Gefahren zyklischer oder sich wiederholt widersprechender Rechtsänderungen als relativ gering einzustufen.

In jedem Fall würde die Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie dem Abschluss gewisser völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich im Wege stehen. Dies kann nicht Sinn und Zweck der Einführung des Staatsvertragsreferendums gewesen sein.

## F. Rechtsschutz

Mit der Annahme des Reformpaketes "Justizreform" durch Volk und Stände am 12. März 2000<sup>209</sup> wurde zwar gemäss Art. 189 Abs. 1 lit. b BV neu das Bundesgericht zuständig, auch Stimmrechtsbeschwerden betreffend die politischen Rechte des *Bundes* zu beurteilen.<sup>210</sup> Akte der Bundesversammlung und des Bundesgerichts können aber nach Art. 189 Abs. 4 BV beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Damit bleibt es den Stimmberechtigten weiterhin verwehrt, die Verletzung der Einheit der Materie durch Erlasse der Bundesversammlung zu rügen. Ebenfalls steht wie bis anhin der Bundesversammlung das letzte Wort über Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Volksinitiative zu.<sup>211</sup>

---

<sup>208</sup> Auf die Frage des Völkerrechts als Schranke der Verfassungsrevision ist hier nicht näher einzugehen. Als Auswahl zur neueren Literatur vgl. COTTIER/HERTIG, S. 18 ff.; EHRENZELLER, *Volksrechte*, S. 123 f.; RHINOW, S. 369 ff., jeweils mit weiteren Hinweisen.

<sup>209</sup> BBl 1999 8633, BBl 2000 2990.

<sup>210</sup> RHINOW, S. 193. Die Justizreform ist noch nicht in Kraft getreten [Stand 31. Dezember 2001].

<sup>211</sup> Vgl. Botschaft, BBl 1997 I 530 f.

## IV. DIE EINHEIT DER MATERIE IN DEN KANTONEN

### A. Rechtsprechung des Bundesgerichts

#### 1. Zusammenfassung

Gemäss konstanter, weit zurückreichender Rechtsprechung des Bundesgerichts enthielt das politische Stimmrecht einen bereits aus Art. 5 aBV abgeleiteten bundesrechtlichen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.<sup>1</sup> In der nachgeführten Bundesverfassung ist nun das politische Stimmrecht in Art. 34 Abs. 2 BV ausdrücklich garantiert. Es ist Sache der Kantone, den Umfang des politischen Stimmrechts festzulegen. Sämtliche kantonalen Normen jedoch, die die Bedingungen und Modalitäten der Ausübung oder Inhalt und Umfang der politischen Rechte festlegen, sind durch Art. 34 Abs. 2 BV garantiert.<sup>2</sup>

Aus diesem bundesrechtlichen Anspruch folgte das Bundesgericht im Jahre 1964 zum ersten Mal "für das Gebiet des *Finanzreferendums*, dass die dem Bürger vorgelegte Frage sich grundsätzlich nur auf einen Gegenstand beziehen darf, es sei denn, dass zwei Gegenstände voneinander abhängen oder einen gemeinsamen Zweck haben, der sie objektiv betrachtet als eng zusammengehörend erscheinen lässt."<sup>3</sup> Zuvor hatte es verschiedentlich den Standpunkt vertreten, es gebe keinen bundesrechtlichen Anspruch darauf, dass die Referendumsvorlagen bloss eine Materie betreffen.<sup>4</sup> Im Jahre 1970 wurde für Verfassungsinitiativen der Grundsatz der Einheit der Materie "aus der Natur der Sache und dem Wesen der *Partialrevision*" hergeleitet und zur näheren Begründung auf ein früheres unveröffentlichtes Urteil verwiesen.<sup>5</sup> Schliesslich wurde der bundesrechtliche Geltungsbereich des Grundsatzes der Einheit der Materie explizit auf sämtliche Vorlagen, namentlich auch auf die *Gesetzesinitiative*<sup>6</sup> und

---

<sup>1</sup> BGE 121 I 141 ff. (mit zahlreichen weiteren Hinweisen); KNAPP in Kommentar BV, Art. 5, Rz. 62 ff.; zur Frage der Bundesrechtlichkeit des politischen Stimmrechts vgl. POLEDNA/WIDMER, S. 281 ff.

<sup>2</sup> Vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 784.

<sup>3</sup> BGE 90 I 70.

<sup>4</sup> Vgl. BGE 57 I 184 ff., wo es ebenfalls um das Finanzreferendum ging; noch in BGE 81 I 192 ff. erörterte das Bundesgericht eingehend die Verfassungsmässigkeit einer Normierung des Grundsatzes der Einheit der Materie bloss auf Gesetzesstufe.

<sup>5</sup> BGE 96 I 652 ff.

<sup>6</sup> BGE 99 Ia 645 ff.

das *Gesetzesreferendum*<sup>7</sup> ausgedehnt. Dabei handhabt das Bundesgericht den Grundsatz weniger streng bei Behördenvorlagen<sup>8</sup>, bei Volksinitiativen, die bloss in der Form der allgemeinen Anregung gestellt werden<sup>9</sup> und – im Widerspruch zur bundesrechtlichen Begründungsweise – wenn der Grundsatz im kantonalen Recht nicht normiert ist.<sup>10</sup> Generell weniger streng gilt der Grundsatz der Einheit der Materie für Gesetzesvorlagen.<sup>11</sup>

Das Bundesgericht erachtet die Einheit der Materie als verletzt, wenn eine Volksinitiative ein Parteiprogramm wiedergibt oder falls kein genügender Zusammenhang zwischen den einzelnen Vorschlägen besteht bzw. falls die einzelnen Bestimmungen auf künstliche oder subjektive Weise vereinigt sind.<sup>12</sup>

## 2. Kritik

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist auf zwei verschiedenen Ebenen zu kritisieren. Wenn wir zunächst – entgegen der hier vertretenen These – die Einheit der Materie als Grundsatz des Bundesrechts einmal voraussetzen, ist nicht einzusehen, weshalb die Einheit der Materie für behördliche Vorlagen larger gehandhabt werden sollte als für Volksinitiativen.<sup>13</sup> Drei Gründe werden vom Bundesgericht angeführt: Erstens soll bei Volksinitiativen zusätzlich verhindert werden, dass sich Initianten verbünden und dadurch einfacher die nötigen Unterschriften sammeln können.<sup>14</sup> Dieses Argument geht nun aber fehl, solange eine Vorlage, für die Unterschriften gesammelt wird, ungeteilt zur Abstimmung kommt.<sup>15</sup> Zweitens soll nach Ansicht des Bundesgerichts einem allfälligen Missbrauch des Initiativrechts ein Riegel geschoben werden.<sup>16</sup> Der "Missbrauch" eines politischen Gestaltungsrechts wäre nun aber keineswegs ein Privileg von Initianten. Nach derselben Logik kann auch eine parlamentarische

---

<sup>7</sup> BGE 111 Ia 197 ff. Bereits in BGE 97 I 673 und BGE 99 Ia 182 hatte das Bundesgericht allgemein festgehalten, dass sich die Frage der Einheit der Materie bei allen Vorlagen stellt.

<sup>8</sup> BGE 123 I 72; 113 Ia 52; 111 Ia 198; 99 Ia 182.

<sup>9</sup> BGE 123 I 72; 113 Ia 53; 96 I 653.

<sup>10</sup> So jedenfalls noch BGE 96 I 653. Auf diesen Widerspruch wies bereits AUER, *droits politiques*, S. 125, hin.

<sup>11</sup> BGE 123 I 71 f.; 113 Ia 52; 111 Ia 198; 99 Ia 646.

<sup>12</sup> BGE 125 I 231.

<sup>13</sup> Dies wird auch in der Doktrin durchwegs kritisiert, vgl. HANGARTNER/KLEY, Rz. 2519 f.; HÄFELIN/HALLER, S. 394; KÖLZ, Rechtsprechung, S. 20; und TSCHANNEN, S. 78.

<sup>14</sup> BGE 123 Ia 72; 113 Ia 52; 111 Ia 198; 99 Ia 182.

<sup>15</sup> Vgl. dazu eingehend vorne, S. 23.

<sup>16</sup> BGE 123 I 73 (mit weiteren Hinweisen); BGE 111 Ia 198; 99 Ia 182 (unter Hinweis auf GIACOMETTI, *Staatsrecht*, S. 424, und FLEINER/GIACOMETTI, S. 731).

Koalitionsmehrheit mittels impliziten Stimmentauschs<sup>17</sup> im Parlament ihre zahlenmässige Übermacht in sachlich nicht gerechtfertigter Weise "missbrauchen", um gegenseitig ihre einzeln an der Urne nicht mehrheitsfähigen Partikularinteressen zum Schaden der Allgemeinheit durchzusetzen.<sup>18</sup> Drittens argumentiert das Bundesgericht damit, dass behördliche Vorlagen bereits einen politischen Prozess durchlaufen und dadurch eher eine gewisse Formung im Sinne einer Synthese der Meinungen erfahren hätten, die im vom Volk gewählten Parlament vertreten wurden, während Volksinitiativen in aller Regel von Partikularinteressen getragen und eher Thesencharakter aufweisen würden.<sup>19</sup> Dazu ist zu bemerken, dass sich Partikularinteressen auch im Parlament verbinden und durchsetzen können. Es kann genauso gut die gegenteilige Meinung vertreten werden, dass es gerade gemeinwohlorientierte Anliegen sind, für die mangels pekuniärer Relevanz für partikulare Gruppen kein finanzkräftiges, professionelles Lobbying betrieben wird. Man denke an die zahlreichen Volksinitiativen, die Umweltschutzanliegen betrafen. Den Nachweis des Thesencharakters von Volksinitiativen bleibt uns das Bundesgericht ebenfalls schuldig.<sup>20</sup> Weiter grenzt der Grundsatz der Einheit der Materie bei Verfassungsrevisionen auch das Verfahren der Teil- von demjenigen der Totalrevision und damit in zahlreichen Kantonen auch die Kompetenzen zwischen Verfassungsrat und Parlament ab. Er bestimmt somit gleichzeitig, *welche* Behörde in *welchem* Verfahren weitreichendere Befugnisse haben soll als ein Initiativkomitee.<sup>21</sup> Das Argument von der Synthese im Parlament wird hinfällig, wenn der Verfassungsrat und nicht das Parlament für Totalrevisionen zuständig ist. Schliesslich wäre das Bundesgericht bei seiner eigenen Rechtsprechung beim Wort zu nehmen, wonach der Grundsatz der Einheit der Materie dazu dienen soll, die freie und unverfälschte Willensbildung der Stimmberechtigten zu gewährleisten. Für die Willensbildung des einzelnen Stimmberechtigten spielt es keine Rolle, ob die Vorlage vom Parlament oder von einem Initiativkomitee ausgearbeitet wurde.

---

<sup>17</sup> Zum Stimmentausch vgl. vorne, S. 56 ff.

<sup>18</sup> Diese Gefahr ist wiederum kein Grund, dass für jede Vorlage der Grundsatz der Einheit der Materie gelten muss. Das Argument kann bei einem Wechsel der Optik auch in sein Gegenteil gekehrt werden. Wie das Bundesgericht in seinem Leitentscheid BGE 90 I 75 bereits bemerkt, kann die strikte Trennung einzelner Budgetposten auch verhindern, dass diejenigen Volksschichten und Regionen, für deren Bedürfnisse einzeln an der Urne sich keine Mehrheiten finden liesse, von der gemeinsamen Wohlfahrt profitieren können. Diese einander widersprechenden Risiken und Chancen (Obsiegen von Partikularinteressen einer Mehrheit von Minderheiten oder möglichst faire Berücksichtigung berechtigter Anliegen sämtlicher Minderheiten) hat der Verfassungs- und Gesetzgeber gegeneinander abzuwägen.

<sup>19</sup> Entscheid des Bundesgerichts vom 14. Dezember 1999, Pra 2000, S. 549 f.

<sup>20</sup> ODERMATT, *Ungültigerklärung*, S. 712. Ähnlich kritisch zur "Synthesentheorie" des Bundesgerichts HANGARTNER/KLEY, Rz. 2521.

<sup>21</sup> Vgl. vorne, S. 31 f.



Ebenso wenig überzeugt, dass formulierte Initiativen strenger beurteilt werden sollen als allgemeine Anregungen, weil das Parlament bei letzteren über einen gewissen Manövrierspielraum verfüge und einen allfälligen Mangel beheben könne.<sup>22</sup> Das Bundesgericht übersieht, dass auf diese Weise der Wille der Initianten oder, falls die Ausarbeitung nach Annahme der Initiative erfolgt, sogar der Wille der Stimmberechtigten verfälscht werden kann.<sup>23</sup> Es besteht kein Anlass dafür, die Vorteile einer formulierten Initiative durch den Nachteil zu kompensieren, dass sie gegenüber der allgemeinen Anregung bloss einen engeren Bereich regeln darf. Es sei daran erinnert, dass – wie auch im Bund – der Verfassungsgeber mit dem formulierten Entwurf den Initianten zweifelsohne weiter gehende Möglichkeiten eröffnen wollte als mit der allgemeinen Anregung.<sup>24</sup>

Die Rechtsprechung ist aber noch auf einer grundsätzlicheren Ebene zu kritisieren. Die Theorie, wonach der Grundsatz der Einheit der Materie deshalb gilt, damit die Stimmberechtigten ihren Willen unverfälscht bilden und ausdrücken können, kann aus folgenden Gründen nicht überzeugen:<sup>25</sup> Erstens wäre nach dieser Logik eine Abstimmung über eine totalrevidierte Verfassung unzulässig. Zweitens können die Stimmberechtigten, die mit einzelnen Teilen einer Vorlage nicht einverstanden sind, dem dadurch Ausdruck geben, dass sie das Ganze verwerfen. Wenn sie aber wegen des Einverständnisses mit den anderen Teilen den Rest in Kauf nehmen, tun sie dies wiederum kraft ihres eigenen Willens.<sup>26</sup> Drittens besteht die Gefahr einer Irreführung oder gar Überforderung der Stimmberechtigten unabhängig davon, ob eine Vorlage die Einheit der Materie wahrt. Schliesslich können Stimmberechtigte, die zwischen verschiedenen Elementen einer Vorlage nicht abwägen können oder wollen, gerade dies mit Stimmenthaltung oder Ablehnung zum Ausdruck bringen.

Der Grundsatz der Einheit der Materie verfolgt vielmehr drei Ziele. Vorab ist er *das* Abgrenzungskriterium der Teil- von der Totalrevision<sup>27</sup> – zumindest solange die entsprechende Verfassung kein anderes Abgrenzungskriterium vorschreibt. Insoweit ist auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu folgen.<sup>28</sup> Zweitens dämmt er die Gefahr zyklischer bzw. widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse bei gleichbleibenden Präferenzen der Stimmberechtigten

---

<sup>22</sup> BGE 123 I 72; GRISEL, *Initiative et référendum*, S. 253. Demgegenüber ablehnend AUER, *droits politiques*, S. 125.

<sup>23</sup> Diese Befürchtungen führten jedenfalls im Bund zur Einführung der Volksinitiative auf Verfassungspartialrevision in der *Form des ausgearbeiteten Entwurfs*. Vgl. vorne, S. 15.

<sup>24</sup> Vgl. a.a.O.

<sup>25</sup> Vgl. dazu und zum folgenden vorne, S. 4 ff.

<sup>26</sup> Mit diesen Worten noch BGE 57 I 191, ZBl 1940 365 (Bundesgerichtsurteil vom 7. Juni 1940 in Sachen Béguin gegen Solothurn, Regierungsrat).

<sup>27</sup> Vgl. vorne, S. 50 f.

<sup>28</sup> BGE 96 I 652.

ein.<sup>29</sup> Drittens ermöglicht er den Stimmberechtigten eine differenziertere Willenskundgabe.<sup>30</sup> Das zweite und das dritte sind relative, nicht absolute Ziele. Allein schon die Tatsache, dass Verfassungstotalrevisionen möglich sind, steht einer konsequenten Verfolgung dieser beiden Ziele entgegen. Das Bundesgericht anerkennt dies indirekt, indem es den Grundsatz verschieden streng handhabt je nachdem, ob es sich um Verfassungs- oder Gesetzgebung, um Volksinitiative oder Behördenvorlage, um allgemeine Anregung oder ausgearbeiteten Entwurf handelt.

Es kann nun aber nicht die Aufgabe des Bundesgerichts sein, vorzuschreiben, inwieweit die Gefahr widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse eingedämmt werden muss bzw. wie differenziert die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihrem Willen sollen Ausdruck verleihen können. Das Bundesgericht ist nicht kantonaler Verfassungsgeber.<sup>31</sup> Es hat zwar zu gewährleisten, dass die Stimmberechtigten von ihren demokratischen Rechten tatsächlich Gebrauch machen können, ihr Wille nicht verfälscht und die ihnen unterbreiteten Fragen weder auf irreführende Art gestellt noch absichtlich missverständlich formuliert werden.<sup>32</sup> Wie weit diese demokratischen Rechte aber gehen, können die Kantone selber bestimmen. Die Bundesverfassung verlangt als demokratischen Minimalstandard lediglich die Verfassungsinitiative, das Verfassungsreferendum und die Volkswahl des Parlaments, aber weder Gesetzesinitiative noch Gesetzesreferendum und auch kein Finanzreferendum.<sup>33</sup> Diese Institutionen ermöglichen den Stimmberechtigten schon einmal *per se* eine differenziertere demokratische Willenskundgabe. Folgerichtig muss es erst recht den Kantonen überlassen bleiben, wie differenziert die Stimmberechtigten ihren Willen in diesen kantonalen Volksrechten zum Ausdruck bringen können sollen. Ob der Grundsatz der Einheit der Materie gilt, muss sich somit aus dem kantonalen Recht ergeben. Insbesondere ist es auch zulässig, auf die Normierung dieses Grundsatzes überhaupt zu verzichten. Umso mehr steht es auch den Kantonen zu, den Grundsatz weiter oder enger zu formulieren und auszulegen.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Vgl. vorne, S. 84.

<sup>30</sup> Vgl. vorne, S. 22.

<sup>31</sup> Kritisch zur allgemein nivellierenden Tendenz des Bundesgerichts AUER, *constitutions cantonales*, passim, und EICHENBERGER, *Totalrevision*, S. 8 f. (mit weiteren Hinweisen).

<sup>32</sup> KNAPP in Kommentar BV, Art. 5 Rz. 90.

<sup>33</sup> SALADIN in Kommentar BV, Art. 6 Rz. 61 f.

<sup>34</sup> Ebenso GRISEL, *Initiative et référendum*, S. 251 f. A.M. HANGARTNER/KLEY, Rz. 2481, und HUGENSCHMIDT, S. 113, die aufgrund der bundesrechtlichen Geltung des Grundsatzes den Kantonen nur eine strengere Handhabung zugestehen.

## B. Verfassungsrevisionen

Der Grundsatz der Einheit der Materie ist ein vollständiges Kriterium zur Abgrenzung der Teil- von der Totalrevision der Kantonsverfassung. Er gilt für alle Partialrevisionen in gleicher Weise. Er grenzt zugleich die Kompetenzen zwischen Initianten und Repräsentanten sowie zwischen Parlament und Verfassungsrat und die verschiedenen Revisionsverfahren gegeneinander ab.<sup>35</sup>

Im geltenden kantonalen Verfassungsrecht lassen sich folgende Gruppen unterscheiden:

### 1. Kantone mit konsequenter Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision

#### a) Obligatorischer Verfassungsrat

Fünf Kantone schreiben vor, dass jede Totalrevision durch einen Verfassungsrat auszuarbeiten ist,<sup>36</sup> während die Volksinitiative auf Teilrevision sowohl in der Form der allgemeinen Anregung als auch als ausgearbeiteter Entwurf zulässig ist.<sup>37</sup> Selbstredend ist die Volksinitiative auf Totalrevision nur in der Form der allgemeinen Anregung zulässig, andernfalls die Einsetzung eines Verfassungsrats obsolet würde. Die Kompetenzen sind somit klar verteilt, die Totalrevision obliegt dem Verfassungsrat, die Teilrevision dem Parlament und den Initianten. Ebenso klar unterscheiden sich demzufolge auch die Revisionsverfahren auf Total- und Teilrevision. Die Parlamente haben damit auf dem Gebiete der Verfassungsrevision keine weitergehenden Befugnisse als die Initianten.

Besonders bei diesen fünf Kantonen ist nicht einzusehen, weshalb der Grundsatz der Einheit der Materie bei Vorlagen des Parlamentes larger zu handhaben sein soll als bei Volksinitiativen. Sachwidrige Kombinationen verschiedener Materien in einer Vorlage sind nicht nur von Initiativkomitees, sondern genauso vom Parlament zu befürchten. Die Funktion eines obligatorischen Verfassungsrats kann deshalb gerade auch darin gesehen werden, von vornherein auszuschliessen, dass eine parlamentarische Mehrheitskoalition mit tagespolitischem

---

<sup>35</sup> Vgl. vorne, S. 31 f.

<sup>36</sup> Kanton Uri (Art. 121 Abs. 2 KV UR); Obwalden (Art. 112 Abs. 2 KV OW); Basel-Stadt (§ 54 Abs. 2 KV BS); Basel-Landschaft (§ 144 Abs. 2 KV BL); Aargau (§ 123 Abs. 2 KV AG).

<sup>37</sup> Vgl. § 35bis Abs. 2 KV LU; Art. 28 Abs. 1 KV UR; Art. 61 Abs. 1 lit. a und Art. 62 KV OW; § 28 KV BS; § 28 KV BL; § 64 Abs. 2 KV AG.

Horizont das Verfahren der Totalrevision bloss einschlägt, um ihre einzelnen Partikularinteressen in sachlich ungerechtfertigter Weise in einer Vorlage verbinden und dadurch einfacher durchsetzen zu können.

## **b) Obligatorische Abstimmung über einen Verfassungsrat**

In neun Kantonen kann sich das Stimmvolk anlässlich jeder Totalrevision darüber aussprechen, ob diese durch das Parlament oder durch einen Verfassungsrat vorzunehmen sei.<sup>38</sup> Auch hier kann das Parlament eine Totalrevision nicht in eigener Kompetenz ausarbeiten. Demgegenüber ist die Volksinitiative auf Teilrevision sowohl in allgemeiner als auch in redigierter Form möglich.<sup>39</sup> Bezüglich der Wahrung des Grundsatzes der Einheit gelten deshalb grundsätzlich dieselben Überlegungen wie bei den Kantonen mit obligatorischem Verfassungsrat.

## **c) Obligatorische Abstimmung über die Vornahme einer Totalrevision**

In fünf weiteren Kantonen wird klar zwischen Total- und Teilrevision unterschieden.

In den Kantonen Luzern, Nidwalden und Jura muss eine Volksabstimmung,<sup>40</sup> in den Kantonen Glarus und Appenzell Innerrhoden die Landsgemeinde darüber befinden, ob eine Totalrevision überhaupt vorzunehmen sei.<sup>41</sup>

Auch in diesen Kantonen darf das Parlament aus eigener Initiative bloss Teilrevisionen zur Volksabstimmung bringen. Diese haben die Einheit der Materie zu wahren.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> So die Kantone Bern (Art. 129 Abs. 1 KV BE); Freiburg (Art. 80 Abs. 1 KV FR); Solothurn (Art. 139 Abs. 1 lit. b KV SO); Schaffhausen (Art. 108 Abs. 2 KV SH); Appenzell A. Rh. (Art. 114 Abs. 2 KV AR); St. Gallen (Art. 46 lit. c und Art. 119 Abs. 2 Ziff. 2 KV SG); Tessin (Art. 84 Abs. 1 KV TI); Waadt (Art. 100 Abs. 1 Ziff. 2 KV VD); Neuchâtel (Art. 101 Abs. 2 lit. b KV NE).

<sup>39</sup> Art. 58 Abs. 3 KV BE; Art. 79 Abs. 2 KV FR; Art. 29 Abs. 3 KV SO; Art. 43 Abs. 1 KV SH; Art. 106 Abs. 2 KV AR; Art. 125 Abs. 1 KV SG; Art. 87 Abs. 1 KV TI; Art. 100 Abs. 2 und 3 KV VD; Art. 102 Abs. 2 KV NE.

<sup>40</sup> § 32 KV LU; Art. 93 Abs. 1 KV NW; Art. 137 KV JU.

<sup>41</sup> Art. 140 Abs. 1 KV GL; Art. 48 Abs. 4 KV AI.

<sup>42</sup> So ausdrücklich Art. 48 Abs. 2 KV AI.

#### **d) Kanton Schwyz**

Im Kanton Schwyz wird die Totalrevision in § 102 KV SZ und die Partialrevision in § 103 KV SZ geregelt. Während die Totalrevision vom Kantonsrat mit der absoluten Mehrheit aller seiner Mitglieder beschlossen wird, genügt bei der Partialrevision die einfache Mehrheit. Dieser Unterschied wirkt sich verfahrensmässig bereits im Vorfeld aus: Damit klar ist, welches Quorum in der Schlussabstimmung gilt, muss bereits beim Eintreten oder spätestens während der Beratung beschlossen werden, welche Art von Revision vorzunehmen ist. Sowohl die Volksinitiative auf Totalrevision als auch diejenige auf Partialrevision ist nur in der Form der allgemeinen Anregung zulässig, wobei letztere unter Angabe der zu revidierenden Artikel einzureichen ist. Auch im Kanton Schwyz unterscheiden sich demnach die Verfahren der Total- und Teilrevision. Entsprechend muss der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt werden oder nicht.

#### **2. Kantone ohne Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision bei parlamentarischen Verfassungsrevisionen**

In vier Kantonen wird bei Vorlagen des Parlaments nicht zwischen Total- und Teilrevision unterschieden. Am klarsten kommt dies im Kanton Graubünden zum Ausdruck:

"Achter Abschnitt: Revision der Verfassung

Art. 54

<sup>1</sup> Die Revision der Verfassung im ganzen oder in einzelnen Bestimmungen kann jederzeit vorgenommen werden.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat kann eine Revision von sich aus vorschlagen und einen Entwurf zur Volksabstimmung bringen, oder er kann, falls er seinerseits eine Revision als zeitgemäss erachtet, vorerst, unter Mitgabe eines Gutachtens, das Volk anfragen, ob eine solche stattfinden soll oder nicht.

<sup>3</sup> 5000 stimmberechtigte Kantonseinwohner können in der Form der allgemeinen Anregung eine Gesamtrevision der Kantonsverfassung und in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder der allgemeinen Anregung eine Teilrevision der Kantonsverfassung verlangen."

Während bei der in Abs. 3 geregelten Volksinitiative zwischen Total- und Teilrevision differenziert wird, ist bezüglich Vorschlagsrecht des Grossen Rates

weder eine verfahrensmässige noch eine terminologische Unterscheidung auszumachen, sondern bloss von "Revision" die Rede.

Mit derselben Deutlichkeit kennt auch der Kanton Wallis für Vorlagen des Parlaments nur die "Verfassungsrevision",<sup>43</sup> während er bei Volksinitiativen zwischen Total- und Teilrevision unterscheidet.<sup>44</sup>

Der Kanton Zug gesteht dem Kantonsrat das Recht zu, "eine Verfassungsrevision in ihrer Gesamtheit oder nach Sachgebieten getrennt zur Abstimmung vorzulegen."<sup>45</sup> Somit ist es dem Parlament ausdrücklich anheim gestellt, ob es sich bei einer Revision an den Grundsatz der Einheit der Materie halten will oder nicht.

Betreffend die Volksinitiative<sup>46</sup> sind die Revisionsvorschriften des Kantons Zug unklar, da auf die Gesetzesinitiative verwiesen wird, die in der Form der allgemeinen Anregung oder eines formulierten Entwurfs eingebracht werden kann, aber stets die Einheit der Materie zu wahren hat.<sup>47</sup> Daraus muss konsequenterweise der Schluss gezogen werden, dass die Volksinitiative auf Totalrevision nicht vorgesehen ist, da eine Totalrevision die Einheit der Materie gerade nicht wahrt.<sup>48</sup> Es fragt sich, ob die so verstandene Regelung den Mindestanforderungen von Art. 51 Abs. 1 BV (Art. 6 Abs. 2 lit. c aBV) genügt.<sup>49</sup> Die Schwierigkeit dieser Bestimmung besteht darin, dass sie aus der Zeit der Gründung des Bundesstaates stammt, wo im Bund zwischen Total- und Teilrevision gar nicht

---

<sup>43</sup> Art. 104 KV VS.

<sup>44</sup> Art. 100 ff. KV VS.

<sup>45</sup> § 79 Abs. 4 KV ZG.

<sup>46</sup> § 79 Abs. 2 KV ZG.

<sup>47</sup> § 35 Abs. 2 KV ZG.

<sup>48</sup> Ob der Verfassungsgeber dieses Ergebnis beabsichtigte, ist natürlich eine andere Frage. Doch wie sonst wären diese Revisionsbestimmungen auszulegen? Man könnte zwar behaupten, die Gesetzesbestimmungen seien bei Verfassungsinitiativen – entgegen dem Wortlaut – bloss "sinngemäss" anzuwenden, bei Totalrevisionen gelte der Grundsatz der Einheit selbstverständlich nicht. Folgerichtig müssten dann aber, wie bei der Gesetzesinitiative, auch Volksinitiativen auf Totalrevision der Verfassung in redigierter Form zulässig sein. Diese Ansicht wird von TRECHSEL/SERDÜLT, S. 396, vertreten. Es erscheint mir jedoch als problematisch, durch eine Interpretation, die dem Wortlaut und der Systematik widerspricht, ein Recht zu postulieren, das in der grossen Mehrheit der Kantone nicht existiert. Abgesehen davon würde der Grundsatz der Einheit der Materie bei keiner Verfassungsinitiative mehr gelten, da die Zuger Revisionsbestimmungen zwischen Total- und Teilrevision keinen Unterschied machen. – Noch weniger liesse sich behaupten, der Zuger Verfassungsgeber habe die Volksinitiative auf Totalrevision in der Form der allgemeinen Anregung bloss "vergessen". Damit würde der mutmassliche Wille des Verfassungsgebers als Auslegungshilfe vollends überstrapaziert.

<sup>49</sup> Anlässlich der Gewährleistung dieser Bestimmungen durch den Bund wurde dieses Problem nicht einmal angetippt. Vgl. Botschaft BBl 1992 III 653.

unterschieden wurde. Damit stellt sich heute die Frage der zeitgemässen Auslegung. Ein Teil der Lehre stellt sich auf den Standpunkt, dass die Kantone zwingend die Volksinitiative auf Totalrevision in der Form der allgemeinen Anregung vorzusehen haben.<sup>50</sup> TSCHANNEN wiederum zählt nicht nur die Volksinitiative auf Totalrevision, sondern auch diejenige auf Partialrevision in der Form der allgemeinen Anregung zum Minimalstandard. Nachdem die eidgenössische Verfassungsinitiative seit 1891 die Teilrevision einschliesse, müsse auch Art. 6 aBV bzw. Art. 51 Abs. 1 Satz 2 BV ein entsprechend erweiterter Sinn gegeben werden.<sup>51</sup> Dem darf entgegengehalten werden, dass die Einführung des Gesetzesreferendums im Jahre 1874 unbestrittenermassen nichts an den demokratischen Mindestanforderungen an die kantonale Gesetzgebung nach Art. 6 aBV bzw. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BV geändert hat. Den Kantonen ist es nach wie vor freigestellt, direktdemokratische Mitspracherechte auf Gesetzesstufe vorzusehen oder nicht. Zutreffender scheint mir vielmehr die Ansicht, dass die Volksinitiative auf Partialrevision ebenfalls ausreicht.<sup>52</sup> Mit letzterer – ob bloss in der Form der allgemeinen Anregung oder auch in ausgearbeiteter Form – ist jedenfalls der Wortlaut von Art. 51 Abs. 1 BV gewahrt, wonach die Verfassung revidiert werden können muss, wenn es die absolute Mehrheit der Bürger verlangt. Aus demokratischer Sicht ist die Partialrevisionsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs gegenüber der Totalrevisionsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zudem als höherrangig zu betrachten. Die Stimmberechtigten können mittels der Partialrevisionsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung die Volksinitiative auf Totalrevision in der Form der allgemeinen Anregung ohne Zutun des Parlaments einführen – nicht aber umgekehrt, da in einer Volksinitiative auf Totalrevision in der Form der allgemeinen Anregung nach herrschender Lehre und Praxis keine inhaltliche Vorgaben gemacht werden dürfen.<sup>53</sup>

Auch die Verfassung des Kantons Zürich scheint die hier diskutierte Abgrenzung der Revisionsarten nur für Volksinitiativen zu kennen. Die kurz gefassten einschlägigen Bestimmungen<sup>54</sup> halten einerseits fest, dass die Revision der Verfassung in ihrer Gesamtheit oder in einzelnen Teilen jederzeit auf dem Wege der Gesetzgebung vorgenommen werden kann. Die Gesetzesinitiative wiederum ist in der Form der allgemeinen Anregung *und* des ausgearbeiteten Entwurfs

<sup>50</sup> So GRISEL, *Initiative et référendum*, S. 191, und wohl auch SALADIN in Kommentar BV, Art. 6 BV, Rz. 69.

<sup>51</sup> TSCHANNEN, S. 41.

<sup>52</sup> In diesem Sinne J. P. MÜLLER, *Grundrechte*, 2. Auflage, S. 380. Noch bescheidenere Anforderungen an die kantonale Verfassung stellt PEROLINI, S. 82 f., der die Ansicht vertritt, dass den Kantonen nicht einmal vorgegeben ist, dem Volk den ersten Anstoss zur Verfassungsrevision zu ermöglichen.

<sup>53</sup> Zum Wert und Unwert der Volksinitiative auf Totalrevision in Form der allgemeinen Anregung vgl. vorne, S. 42 f.

<sup>54</sup> Art. 65 KV ZH.

möglich. Andererseits ist der Kantonsrat als ausführendes Organ neu zu wählen, falls auf dem Wege der Volksinitiative die Revision der Gesamtverfassung beschlossen wird. Damit ist klargestellt, dass die Volksinitiative auf Totalrevision doch nur in der Form der allgemeinen Anregung möglich ist.<sup>55</sup>

In den Kantonen Graubünden, Wallis, Zug und Zürich wird bei Verfassungsvorlagen des Parlaments nicht zwischen Total- und Teilrevision unterschieden. Deshalb ist hier auch das Unterscheidungskriterium zwischen den beiden Revisionsarten überflüssig. Für die Anwendung des Grundsatzes der Einheit der Materie ist bei Verfassungsvorlagen des Parlaments kein Platz.

In diesen Kantonen besteht – unter der Voraussetzung, dass die Stimmberechtigten die Vorlagen ausschliesslich oder wenigstens hauptsächlich nach einer Kosten-Nutzen-Analyse beurteilen – eine erhöhte Gefahr widersprüchlicher Verfassungsrevisionen.<sup>56</sup> Die Parlamente haben ohne weiteres die Möglichkeit, den Stimmentausch zwischen mehreren Materien zu praktizieren und dadurch mit Volksinitiativen errungene Positionen wieder rückgängig zu machen. Verfassungsrevisionen auf Kantonsebene sind jedoch eher selten, weshalb bezweifelt werden darf, ob aus *diesem* Grunde Handlungsbedarf besteht. Das Anliegen, den Stimmberechtigten auf Verfassungsstufe mehrheitlich eine differenzierte Willensäusserung zu ermöglichen, erscheint mir als das bessere Argument, um dem Parlament die Vornahme von Verfassungsrevisionen, welche die Einheit der Materie verletzen, verfahrensmässig zu erschweren oder durch Einführung eines obligatorischen Verfassungsrats gar zu verunmöglichen.

### 3. Kantone mit nur begrifflicher Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision

Der Kanton Genf unterscheidet bei Verfassungsvorlagen des Parlaments nicht zwischen Total- und Teilrevision, sondern kennt nur die Revision.<sup>57</sup> Bei Volksinitiativen ist sowohl die Total- als auch die Teilrevision in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs möglich.<sup>58</sup> Die Initiative auf Totalrevision in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs steht nun aber im Widerspruch zur Bestimmung, wo-

---

<sup>55</sup> Diese Regelungen sind zur Zeit nicht aktuell. Sie wurden unlängst durch ein Verfassungsgesetz suspendiert, worin die Totalrevision beschlossen und die Ausarbeitung einem Verfassungsrat übertragen wurde. Vgl. Verfassungsgesetz über die Totalrevision der Kantonsverfassung vom 18. April 1869 vom 13. Juni 1999 (LS 102).

<sup>56</sup> Vgl. dazu vorne, S. 68 ff., S. 84.

<sup>57</sup> Art. 179 KV GE.

<sup>58</sup> Art. 65 A KV GE: "L'initiative peut proposer une révision totale ou partielle de la constitution rédigée de toutes pièces."



nach eine Initiative für ungültig zu erklären ist, sofern sie die Einheit der Materie verletzt.<sup>59</sup>

Im Kanton Thurgau ist die Volksinitiative auf Verfassungs- und Gesetzesstufe in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs möglich.<sup>60</sup> Diese muss aufgrund einer *gesetzlichen* Bestimmung die Einheit der Materie wahren.<sup>61</sup> Demgegenüber wird *in der Verfassung* sowohl bei Parlamentsvorlagen als auch bei Volksinitiativen nur begrifflich zwischen Total- und Teilrevision unterschieden.<sup>62</sup> Im Unterschied zum Kanton Zug, wo der Grundsatz der Einheit der Materie für Volksinitiativen auf Verfassungsstufe normiert ist, muss hier der Widerspruch so aufgelöst werden, dass eine Volksinitiative auf Totalrevision – und zwar sowohl in der Form der allgemeinen Anregung als auch des ausgearbeiteten Entwurfs – möglich ist.<sup>63</sup> Es ist aus Gründen der Normenhierarchie unzulässig, dass einzig aufgrund einer Gesetzesbestimmung die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ausgeschlossen wird.

Damit in den Kantonen Genf und Thurgau die Unterscheidung zwischen den beiden Revisionsarten überhaupt Sinn hat, muss eine Totalrevision als solche bezeichnet werden, damit klargestellt ist, dass der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gilt. Das Erfordernis, eine Revision, welche die Einheit der Materie verletzt, als Totalrevision<sup>64</sup> bezeichnen zu müssen, kann immerhin dazu führen, dass der Grundsatz der Einheit der Materie nicht leichtfertig verletzt wird. Gleichwohl besteht in diesen Kantonen eine erhöhte Gefahr widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse.

#### 4. Definition der Einheit der Materie

Die anhand der Partialrevision auf Bundesebene gewonnene Definition kann für das kantonale Recht übernommen werden:<sup>65</sup>

Eine Verfassungsrevision wahrt die Einheit der Materie,

---

<sup>59</sup> Art. 66 Abs. 2 KV GE.

<sup>60</sup> § 26 KV TG.

<sup>61</sup> § 63 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (Nr. 161).

<sup>62</sup> Gemäss § 94 f. KV TG kann die Verfassung jederzeit in Teilen oder als Ganzes im Verfahren der Gesetzgebung revidiert werden. Das Verfahren ist in beiden Fällen dasselbe. Auch nach STÄHELIN, S. 204, besteht der einzige Unterschied zwischen Totalrevision und Teilrevision im Gebot des Grundsatzes der Einheit der Materie.

<sup>63</sup> Ebenso im Ergebnis TRECHSEL/SERDÜLT, S. 66, 68; HANGARTNER/KLEY, Rz. 1999.

<sup>64</sup> Zum Begriff der Totalrevision vgl. vorne, S. 39 ff.

<sup>65</sup> Vgl. vorne, S. 95 f.

- falls keine Themen ausserhalb eines genügend begrenzten Themas tangiert sind, oder
- falls einzelne Regelungen zwar Themen ausserhalb eines genügend begrenzten Themas tangieren, diese Regelungen aber in erster Linie dazu geeignet oder gar notwendig sind, Zwecke innerhalb des begrenzten Themas zu verfolgen, und sich weniger dazu eignen, Zwecke ausserhalb des begrenzten Themas zu verfolgen und dadurch zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen für die Initiative zu gewinnen.

Ob der Grundsatz strenger oder larger zu handhaben ist, wird grundsätzlich durch das kantonale Recht bestimmt.<sup>66</sup> Hinweise dazu können allenfalls die kantonalen Umschreibungen des Grundsatzes der Einheit der Materie liefern.<sup>67</sup> Vor einer überwiegend semantischen Auslegung sollte man sich hüten. Der Bund umschreibt die in Art. 194 Abs. 2 BV postulierte "Einheit der Materie" in Art. 75 Abs. 2 BPR mit "sachlichem Zusammenhang" und meint beide Male dasselbe. Konkrete Angaben über eine abweichende kantonale Definition müssten in den Materialien zu finden sein.<sup>68</sup> Falls das kantonale Recht hiezu keine näheren Angaben macht, ist der anhand der Partialrevision auf Bundesebene gewonnene Massstab der Eingrenzung des impliziten Stimmentauschs als Auslegungshilfe heranzuziehen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Grundsatz der Einheit der Materie für allgemeine Anregungen und ausgearbeitete Entwürfe in gleicher Weise gilt.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Ebenso GRISEL, *Initiative et référendum*, S. 252. A.M. HANGARTNER/KLEY, Rz. 2482, mit der Begründung, dass der Anspruch auf freie und unverfälschte Willenskundgabe bundesrechtlicher Natur sei, weshalb der Grundsatz der Einheit der Materie auf jeden Fall in allen Kantonen beachtet werden müsse.

<sup>67</sup> Vgl. die Kategorisierung der Legaldefinitionen bei GRISEL, *Initiative et référendum*, S. 251 f.

<sup>68</sup> Es würde den Rahmen vorliegender Arbeit sprengen, dieser Frage in allen Kantonen nachzugehen. Hinweise finden sich bei BIERI, S. 93 ff., für die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn, Aargau und Glarus; EICHENBERGER, *Verfassung des Kantons Aargau*, S. 211 und 405, wonach die Legaldefinition "einheitlicher Regelungsbereich" sog. Paketrevisionen in einer massvollen Ausdehnung ermögliche; HUSER, S. 240, für den Kanton St. Gallen; STÄHELIN, S. 205, für den Kanton Thurgau.

<sup>69</sup> Zur Kritik an der anderslautenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung siehe vorne, S. 140.

## C. Gesetzesvorlagen

### 1. Einleitung

Die Minimalanforderungen der Bundesverfassung an kantonale Verfassungen sprechen gegen eine bundesrechtliche Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie bei Gesetzesvorlagen. Art. 6 Abs. 2 lit. b aBV verlangte von den kantonalen Verfassungen, dass sie "die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern" müssen. Diese Regel wurde durch Art. 51 Abs. 1 Satz 1 der neuen Bundesverfassung, wonach sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung zu geben hat, inhaltlich nicht geändert.<sup>70</sup> Den Kantonen ist es demnach anheim gestellt, ein rein repräsentatives System ohne Gesetzesinitiative oder Gesetzesreferendum einzuführen.<sup>71</sup> Die Kantone können deshalb selber entscheiden, wie weit die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten auf dem Gebiete der Gesetzgebung gehen und wie differenziert sie dabei ihrem Willen Ausdruck verleihen können sollen.

Die Vorteile der Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie – Eindämmung impliziten Stimmentauschs und damit widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse sowie die Gewährleistung einer differenzierteren Willenskundgabe durch die Stimmberechtigten – und die Nachteile – Verhinderung von Gesamtkodifikationen und Einschränkung des Initiativrechts – sind durch den Verfassungs- bzw. Gesetzgeber abzuwägen.

Die Einheit der Materie ist somit sowohl bei Gesetzesinitiativen als auch bei Gesetzesreferenden nur erforderlich, wenn sie jeweils ausdrücklich normiert ist oder sich klar aus der Rechtsordnung ergibt. Namentlich ist es zulässig, die Einheit der Materie nur bei Volksinitiativen zu verlangen.<sup>72</sup> Denkbar ist aber auch, auf den Grundsatz ganz zu verzichten.<sup>73</sup>

Mehrere Gründe sprechen dafür, den Grundsatz der Einheit der Materie sowohl für Gesetzesinitiativen wie auch für Gesetzesvorlagen des Parlaments zu normieren. Im Unterschied zum Bund kennt jeder Kanton die Gesetzesinitiative.

---

<sup>70</sup> Verlangt wird nach wie vor "mindestens eine gewaltenteilige, repräsentative Demokratie", RHINOW, S. 92.

<sup>71</sup> SALADIN in Kommentar BV, Art. 6 Rz. 62.

<sup>72</sup> Auch bei Verfassungsrevisionen gehen die Kompetenzen der Initianten in zahlreichen Kantonen weniger weit als diejenigen des Parlaments (vgl. vorne, S. 144 ff., Kantone ohne Unterscheidung bei parlamentarischen Verfassungsrevisionen), ...

<sup>73</sup> ... doch ist ebenso das Gegenteil möglich (vgl. vorne, S. 142 f. und S. 147 f., Kantone mit obligatorischem Verfassungsrat einerseits und Kantone mit nur begrifflicher Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision andererseits).

Damit ist – bei gleichbleibenden Präferenzen der Beteiligten – eine entscheidende Voraussetzung gegeben, dass überhaupt sich widersprechende Vorlagen zur Abstimmung kommen. Ebenfalls im Unterschied zum Bund entscheidet in den Kantonen jeweils nur *eine* Kammer über die Gesetze, was eher dazu führt, dass die Mehrheiten knapp kalkuliert werden. Knappe Mehrheiten im Parlament wiederum fördern den parlamentarischen Stimmentausch zwecks gegenseitiger Absicherung der Interessen. Schliesslich ist die Gesetzgebung häufiger als die Verfassungsgebung. Entsprechend sind auch eher sich widersprechende Abstimmungsergebnisse zu erwarten.

## 2. Gesetzesreferendum

Alle Kantone kennen das obligatorische oder das fakultative Gesetzesreferendum.<sup>74</sup> In keinem Kanton findet sich eine Regelung des Inhalts, wonach parlamentarische Gesetzesvorlagen die Einheit der Materie zu wahren hätten. Demzufolge gilt hier der Grundsatz der Einheit der Materie auch nicht.

## 3. Gesetzesinitiative

Alle Kantone kennen die Gesetzesinitiative.<sup>75</sup> Vierundzwanzig Kantone und Halbkantone haben den Grundsatz der Einheit der Materie für Gesetzesinitiativen (oder für Volksinitiativen allgemein) normiert,<sup>76</sup> davon acht auf Gesetzes-

<sup>74</sup> Art. 30bis KV ZH; Art. 62 Abs. 1 lit. a KV BE; § 39 KV LU; Art. 24 lit. b KV UR; § 30 Abs. 1 KV SZ; Art. 59 KV OW; Art. 52 Ziff. 3 und Art. 52a Abs. 1 Ziff. 1 KV NW; Art. 69 Abs. 1 lit. b KV GL; § 34 Abs. 1 KV ZG; Art. 28bis Abs. 1 KV FR; Art. 35 Abs. 1 lit. d und Art. 36 Abs. 1 lit. b KV SO; § 29 Abs. 1 KV BS; § 30 lit. b KV BL; Art. 42 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 42bis Abs. 1 KV SH; Art. 60bis KV AR; Art. 20 Abs. 1 KV AI; Art. 47 Abs. 1 KV SG; Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV GR; § 62 Abs. 1 lit. b KV AG; § 22 KV TG; Art. 42 lit. a KV TI; Art. 27 Ziff. 2 KV VD; Art. 31 Ziff. 1 KV VS; Art. 42 Abs. 2 lit. a KV NE; Art. 53 KV GE; Art. 78 lit. a KV JU.

<sup>75</sup> Art. 29 Abs. 1 KV ZH; Art. 58 Abs. 1 lit. b KV BE; § 41bis KV LU; Art. 27 Abs. 1 KV UR; § 31 Abs. 2 Abs. 1 KV SZ; Art. 61 Abs. 1 lit. b KV OW; Art. 54 Abs. 4 Ziff. 3 KV NW; Art. 58 i.V.m. Art. 69 Abs. 1 lit. b KV GL; § 35 KV ZG; Art. 28ter KV FR; Art. 29 Abs. 1 lit. b KV SO; § 28 Abs. 1 KV BS; § 28 Abs. 1 KV BL; Art. 43 KV SH; Art. 51 Abs. 1 lit. b KV AR; Art. 7bis KV AI; Art. 49 Abs. 1 KV SG; Art. 3 Abs. 1 KV GR; § 64 Abs. 1 KV AG; § 26 Abs. 1 KV TG; Art. 37 Abs. 1 KV TI; Art. 27 Ziff. 1 KV VD; Art. 33 Abs. 1 KV VS; Art. 40 Abs. 2 KV NE; Art. 65B KV GE; Art. 75 Abs. 1 KV JU. Der Kanton Schwyz und der Kanton Jura erlauben die Gesetzesinitiative nur in der Form der allgemeinen Anregung.

<sup>76</sup> Art. 59 Abs. 2 lit. c KV BE ("Einheit der Materie"); Art. 28 Abs. 2 KV UR ("einheitlicher Regelungsbereich"); Art. 63 Abs. 2 KV OW ("bestimmtes Sachgebiet"); Art. 54 Abs. 2 KV NW ("einziger Gegenstand"); Art. 58 Abs. 4 KV GL ("sachlicher Zusammenhang"); § 35 Abs. 2 KV ZG ("einheitliches Sachgebiet"); Art. 29 Abs. 3 KV SO ("einheitliches

stufe.<sup>77</sup> Das Bundesgericht betrachtete es in einem älteren Entscheid als zulässig, den Grundsatz der Einheit der Materie erst auf Gesetzesstufe zu normieren. Das in der Verfassung verankerte Initiativrecht werde dadurch nicht seiner Substanz beraubt. Den Stimmberechtigten würden sämtliche Vorschlagsmöglichkeiten offen bleiben, auch wenn für jede Materie ein gesondertes Begehren einzureichen ist.<sup>78</sup>

Die Kantone Schwyz und Freiburg normieren weder in der Verfassung noch in einem Gesetz den Grundsatz der Einheit der Materie für Gesetzesinitiativen. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass der Grundsatz hier nicht gilt.<sup>79</sup>

#### 4. Definition der Einheit der Materie

Gesetzesbestimmungen sind detaillierter und zahlreicher als Verfassungsnormen. Folglich sind in einer Gesetzesvorlage mehr Regelungen zu erwarten als in einer Verfassungsteilrevision. Das Bundesgericht stellt sich deshalb auf den Standpunkt, der Grundsatz der Einheit der Materie gelte bei Gesetzesinitiativen und bei Gesetzesvorlagen generell weniger streng,<sup>80</sup> da er gewahrt sei, "sofern mit dem fraglichen Gesetz eine bestimmte Materie geregelt werden soll und die

---

Sachgebiet"); Art. 43 Abs. 1 KV SH (besondere Initiativbegehren für "verschiedene Materien"); Art. 55 KV AR ("Einheit der Materie"); Art. 7bis Abs. 2 KV AI ("ein bestimmtes Sachgebiet"); Art. 38 KV TI ("unità della materia"); Art. 27 Ziff. 1 KV VD (ne pas "viser plus d'une matière"); Art. 33 Abs. 3 Ziff. 2 KV VS (ne pas "viser plus d'une matière"); Art. 40 Abs. 3 KV NE ("unité de la matière"); Art. 66 Abs. 2 KV GE ("unité de la matière"); Art. 75 Abs. 3 KV JU ("concerner qu'un seul domaine").

<sup>77</sup> ZH: § 4 Ziff. 4 des Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes (Initiativgesetz) vom 1. Juni 1969 (LS 162) ("innerer Zusammenhang"); LU: § 133 Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10) ("sachlicher Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilen"); BS: § 14 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) ("nur ein Gegenstand"); BL: § 67 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 7. September 1981 (SGS 120) ("einheitlicher Regelungsbereich"); SG: Art. 34 Abs. 2 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967 (sGS 125.1) ("innerer Zusammenhang"); GR: Art. 49 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 7. Oktober 1962 (BR 150.100) ("eine Materie"); AG: § 57 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 10. März 1992 (SAR 131.100) ("Einheit der Materie"); TG: § 63 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (161) ("Einheit der Materie").

<sup>78</sup> BGE 81 I 197 f.

<sup>79</sup> Jedenfalls beim Kanton Freiburg kann nicht behauptet werden, die Regelung des Grundsatzes der Einheit der Materie sei bloss vergessen worden. Bei Volksinitiativen auf Verfassungsteilrevision wurde er explizit statuiert; vgl. Art. 204 ff. (Verfassungsinitiative) und Art. 211 ff. (Gesetzesinitiative) des Gesetzes über die Ausübung der bürgerlichen Rechte vom 18. Februar 1976 (SGF 115.1).

<sup>80</sup> BGE 123 I 71 f.; 113 Ia 52; 99 Ia 645 f. Zustimmend HANGARTNER/KLEY, Rz. 2516.

einzelnen, zu diesem Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen. Der Stimmbürger hat mithin keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihm einzelne, allenfalls besonders wichtige Vorschriften eines Gesetzes, das eine bestimmte Materie regelt, gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden."<sup>81</sup>

Diese Aussage ist vor dem Hintergrund der Lehre, wonach die Einheit der Materie die unverfälschte Willensbildung gewährleisten soll,<sup>82</sup> verständlich. Bei einer grösseren Anzahl von Regelungen innerhalb einer Vorlage müssen die Stimmberechtigten häufiger eine Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen verschiedener Bestimmungen treffen. Würde man in diesen Fällen die Argumentation von GIACOMETTI<sup>83</sup> und der herrschenden Lehre wörtlich nehmen, müsste man zum Schluss kommen, dass bei Gesetzesvorlagen der Wille der Stimmberechtigten fast immer verfälscht wird. Also wurde die Doktrin der unverfälschten Willensäusserung bei Gesetzesvorlagen aufgeweicht, weshalb sich der Stimmberechtigte nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden muss, wenn er mit einzelnen Vorschriften nicht einverstanden ist.<sup>84</sup>

Nach der hier vertretenen Definition der Einheit der Materie für Verfassungsteilrevisionen stellt sich dieses Problem nicht, da die Anzahl der Regelungen an und für sich keine Rolle spielt. Diese Definition kann deshalb für Gesetzesvorlagen übernommen werden.<sup>85</sup> Die im Gegensatz zu Verfassungsteilrevisionen scheinbar weniger hohen Anforderungen bei Gesetzesvorlagen sind "allein Reflex der bei Gesetzen regelmässig höheren Normdichte, nicht Ausdruck wechselnder Massstäbe."<sup>86</sup> Anderslautende kantonale Bestimmungen vorbehalten, ist davon auszugehen, dass für die Partialrevision der Kantonsverfassung und die Gesetzesvorlage derselbe Massstab gilt.<sup>87</sup>

Ich möchte diese Überlegungen anhand eines Beispiels verdeutlichen.<sup>88</sup> Das Bundesgericht hatte unlängst ein "Gesetz über Massnahmen des Finanzpaketes" des Kantons Aargau zu beurteilen, worin die Änderungen von acht verschiede-

---

<sup>81</sup> BGE 99 Ia 646.

<sup>82</sup> Vgl. dazu vorne, S. 3 f.

<sup>83</sup> Vgl. a.a.O.

<sup>84</sup> BGE 111 Ia 198.

<sup>85</sup> Vgl. vorne, S. 148 f.

<sup>86</sup> TSCHANNEN, S. 129 f.

<sup>87</sup> Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass nicht von der gesetzlichen Umschreibung des Grundsatzes der Einheit der Materie allein auf eine engere oder weitere Auslegung geschlossen werden sollte. Vgl. vorne, S. 149.

<sup>88</sup> Vgl. Pra 2000, S. 545 ff. Zu den Details der öffentlichen Urteilsberatung vgl. HUGENSCHMIDT, S. 132 f.

nen Gesetzen<sup>89</sup> in einer Vorlage vereinigt worden waren. Das Bundesgericht hielt fest, dass bei Sammelvorlagen die Bedeutung des einheitlichen Ziels zu bewerten und zu gewichten sei und die Einheit der Materie nur dann als gewahrt betrachtet werden könne, wenn die mit den einzelnen Massnahmen verfolgten Einzelzwecke von relativ untergeordneter Bedeutung sind (E. 3e). Der Grundsatz der Einheit der Materie würde zur blossen Leerformel, wenn man den immer zu beachtenden Grundsatz der Sparsamkeit generell als einheitlichen Zweck anerkennen würde, der die Zusammenfassung von Revisionen mehrerer Gesetze zu einer Vorlage rechtfertigen kann (E. 5a). Diese Überlegungen ähneln stark der hier vertretenen Definition, wonach in casu die Massnahmen aus den einzelnen Bereichen in erster Linie dem Sparen dienen müssen und weniger dazu geeignet sein dürfen, bereichsspezifische Zwecke zu verfolgen, wodurch zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen für die Vorlage gewonnen werden.

Nun war die finanzielle Situation des Kantons Aargau nicht schlecht, der Rechnungsausgleich wurde fast erreicht, weshalb, so das Bundesgericht weiter, der Verbesserung der Haushaltslage als politisches Ziel, das die Zusammenfassung mehrerer Gesetzesvorlagen zu einem Finanzpaket rechtfertigen könne, objektiv nur ein verhältnismässig kleines Gewicht zukomme (E. 5c). Soweit kann den Ausführungen beigespflichtet werden. Die Sammelvorlage brachte aber bloss Einsparungen von 4 bis 5 Millionen Franken und dies bei einem Finanzpaket, das insgesamt 200 Millionen Franken an Einsparungen vorsah. Da ist es schon sehr fraglich, ob die ganze Vorlage tatsächlich in erster Linie dem Sparen diene, oder ob nicht vielmehr in einzelnen Bereichen Nebenzwecke verfolgt und dadurch zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen für die Vorlage gewonnen wurden. Dass beispielsweise Spesenentschädigungen an Studierende der Medizin gestrichen (E. 7c) oder für den Besuch von Lehrerbildungsanstalten obligatorische Schulgelder eingeführt wurden, mag zwar noch hauptsächlich dem Sparen gedient haben. Unter dem Titel Sparen erscheint es aber mehr als fragwürdig, dass der Kanton mit einer *rückwirkenden* Gesetzesänderung auf *Grundbuchabgaben in Millionenhöhe verzichtete*. Das Bundesgericht tolerierte die Aufnahme der Vorlage in das Finanzpaket "als eigentlichen Grenzfall", weil das Argument des Regierungsrates, unter dem Titel der Wirtschaftsförderung könne sich diese Massnahme langfristig positiv auf den Finanzhaushalt auswirken, vom Beschwerdeführer nicht genügend substantiiert gemäss Art. 90 Abs. 1 lit. b OG bestritten worden sei (E. 7b).<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Einführungsgesetz zum ZGB, Gesetz über Grundbuchabgaben, Gesetz über die Beteiligung des Kantons Aargau an der Ausbildung von Studenten der Medizin, Schulgesetz, Verwaltungsrechtspflegegesetz, Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz, Landwirtschaftsgesetz.

<sup>90</sup> Ähnlich kritisch zu diesem Entscheid HANGARTNER/KLEY, Rz. 2525b.

Notabene: Gegenwärtig sieht keine kantonale Verfassung vor, dass parlamentarische Gesetzesvorlagen den Grundsatz der Einheit der Materie zu wahren haben. Nach der hier vertretenen Theorie gilt dieser Grundsatz bei Gesetzesvorlagen nur, wenn er ausdrücklich normiert ist. Das Bundesgericht hat sich mit seinem jüngsten Entscheid der hier vertretenen Theorie in der Praxis schon sehr angenähert. Im übrigen hat es bis zum heutigen Tage noch nie eine Gesetzesvorlage des Parlamentes wegen Verstosses gegen den Grundsatz der Einheit der Materie für ungültig erklärt.

## **D. Finanzreferenden**

Als das Bundesgericht im Jahre 1964 im Zusammenhang mit dem Finanzreferendum<sup>91</sup> zum ersten Mal die Zugehörigkeit des Grundsatzes der Einheit der Materie zum Bundesrecht postulierte und sich dabei auf die neusten Entwicklungen in der Literatur abstützte, verwies es auch auf die Dissertation von KLINGENBERG über das Finanzreferendum im Kanton Schaffhausen von 1957.<sup>92</sup> Vor dem Hintergrund der damaligen Rechtsprechung, wonach das Prinzip der Einheit der Materie nur gelte, wenn es positiv-rechtlich verankert sei, argumentierte KLINGENBERG damit, dass eine solche Vorschrift in Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 KV SH enthalten sei. Dieser Artikel unterstelle Beschlüsse des grossen Rates dem Finanzreferendum, welche "für einen besonderen Zweck" eine bestimmte Ausgabe zur Folge haben. Der Passus "für einen besonderen Zweck" habe in erster Linie den Sinn, die Umgehung des Finanzreferendums zu verhindern, und zwar durch Aufteilung einer sachlich einheitlichen Gesamtausgabe in mehrere Teilausgaben, die einzeln unter der Kompetenzlimite liegen. Darüber hinaus verlange dieser Passus aber auch, dass eine für einen einheitlichen Zweck bestimmte Ausgabe gesondert dem Referendum unterstellt und nicht mit Ausgaben, die für andere Zwecke bestimmt sind, in einer einzigen Abstimmungsvorlage zusammengefasst werde.<sup>93</sup> Das Bundesgericht leitete daraus das Trennungsverbot und das Vermengungsverbot ab – beides in der Lehre unbestritten.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> In casu handelte es sich um vier Baukredite. Der erste wurde für ein Kollegium gesprochen, der zweite sah den Bau von Berufsschulen an drei Orten vor, der dritte handelte von einer Landwirtschaftsschule, während der vierte ein Spital und Kinderkliniken betraf. Diese Kredite wurden gemeinsam in einer Vorlage zur Abstimmung unterbreitet. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass diese verschiedenen Kredite einerseits die öffentliche Bildung, andererseits die öffentliche Gesundheit betrafen. Beide Kreditarten könnten klar unterschieden werden, hätten kein gemeinsames Ziel, weshalb der Grundsatz der Einheit der Materie und damit das politische Stimmrecht verletzt sei (BGE 90 I 72, 75). Weitere Entscheide zum Finanzreferendum im Zusammenhang mit der Einheit der Materie siehe BGE 99 Ia 181, 105 Ia 89.

<sup>92</sup> BGE 90 I 73.

<sup>93</sup> KLINGENBERG, S. 11 f.

<sup>94</sup> Vgl. statt vieler GRAF, S. 43.



Wie weit die Ansicht von KLINGENBERG das Bundesgericht beim damaligen Entscheid beeinflusst haben mag, kann dahingestellt bleiben. Da vorliegend die These vertreten wird, dass der Grundsatz der Einheit der Materie nur gilt, wenn er sich aus dem kantonalen Recht ergibt, lebt jedenfalls die Frage wieder auf, was mit dem Passus "für einen besonderen Zweck" gemeint ist.

In allen Kantonen gibt es das Finanzreferendum über neue bzw. frei bestimm-  
bare Ausgaben.<sup>95</sup> Die Rahmenbedingungen werden unterschiedlich umschrie-  
ben. Grundsätzlich muss es sich um eine neue, tatsächliche Ausgabe handeln,  
die eine bestimmte Höhe erreicht und deren Vornahme nicht bereits an eine  
gewählte Behörde delegiert worden ist.<sup>96</sup>

Neun Kantone stellen klar, dass Ausgaben "für einen bestimmten Zweck" dem  
Referendum unterstehen.<sup>97</sup> Ich stimme mit KLINGENBERG darin überein, dass  
mit dieser Formulierung in erster Linie die Umgehung des Finanzreferendums  
mittels Aufteilung sachlich zusammenhängender Ausgaben in mehrere Teilaus-  
gaben ausdrücklich unterbunden werden soll. Doch kann entgegen seiner An-  
sicht zusätzlich zum Trennungsverbot nicht auch auf das Vermengungsverbot  
geschlossen werden, obwohl die Formulierung "Ausgaben für einen bestimmten  
Zweck" diesen Schluss auf geradezu verführerische Weise nahelegt. Nicht von  
ungefähr lassen alle neun vorgenannten Kantone ausser Genf das Finanzrefe-  
rendum gegen neue Ausgaben im allgemeinen zu, unabhängig davon, ob diese  
in einem Beschluss, einem Gesetz oder in anderer Form ergehen. Will nämlich  
ein Kanton sämtliche ausgabenwirksame Tätigkeit dem Finanzreferendum un-

---

<sup>95</sup> Art. 28bis Abs. 1 Ziff. 1 KV ZH; Art. 62 Abs. 1 lit. c KV BE; § 39 Abs. 2 und § 39bis KV LU; Art. 24 lit. c und d und Art. 25 Abs. 2 lit. c und d KV UR; § 30 Abs. 2 KV SZ; Art. 59 Abs. 1 lit. b KV OW; Art. 52 Ziff. 4 und Art. 52a Abs. 1 Ziff. 2 KV NW; Art. 69 Abs. 1 lit. d KV GL; § 34 Abs. 1 KV ZG; Art. 28bis Abs. 2 und 3 KV FR; Art. 35 Abs. 1 lit. e und Art. 36 Abs. 1 lit. a KV SO; § 29 Abs. 2 lit. c KV BS; § 31 Abs. 1 lit. b KV BL; Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 42ter KV SH; Art. 60 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 76 KV AR; Art. 7ter KV AI; Kanton St. Gallen: Verfassungsnachtrag vom 20. Januar 1924 i.V.m. Art. 7 des Gesetz betreffend Referendum und Initiative vom 27. November 1967 (sGS 125.1); Art. 2 Abs. 6 KV GR; § 63 Abs. 1 lit. c KV AG; § 23 KV TG; Art. 42 lit. b KV TI; Art. 27 Ziff. 2, 2bis und 2ter KV VD; Art. 31 Abs. 1 Ziff. 3 KV VS; Art. 42 Abs. 2 lit. b KV NE; Art. 56 KV GE; Art. 77 lit. d und Art. 78 lit. b KV JU. Zur Abgrenzung zwischen neuer und gebundener Ausgabe vgl. KATHARINA SAMELI, Aktuelle Aspekte des Finanzreferendums, ZBl 1993 49 ff.

<sup>96</sup> GRISEL, *initiative et référendum*, S. 348 ff.

<sup>97</sup> Art. 28bis Abs. 1 Ziff. 1 KV ZH; § 39 Abs. 2 und 39bis Abs. 1 KV LU; § 30 KV Abs. 2 SZ; Art. 59 Abs. 1 lit. b KV OW; Art. 69 Abs. 1 lit. d KV GL; Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 42ter KV SH; Art. 60 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 76 KV AR; Art. 2 Abs. 6 KV GR, Art. 56 KV GE. Die Terminologie unterscheidet sich unwesentlich: für einen bestimmten Zweck; für den gleichen Zweck; für einen besonderen Zweck; für den gleichen Gegenstand; un même object.

terstellen und will er die Unterstellung davon abhängig machen, ob eine gewissen Ausgabenhöhe erreicht wird, drängt sich die Einschränkung "für einen bestimmten Zweck" geradezu auf. Damit wird klargestellt, dass ein Referendum gegen verschiedene, sachlich unzusammenhängende ausgabenwirksame Beschlüsse, Gesetze o.ä., die einzeln verabschiedet wurden und die nur zusammen die geforderte Ausgabenhöhe erreichen, ausgeschlossen ist. Die Klausel "für einen bestimmten Zweck" weist somit nicht in zweiter Linie, wie KLINGENBERG behauptet, auf ein Vermengungsverbot für das Parlament oder allenfalls die Regierung hin. Vielmehr ist es eine naheliegende Einschränkung bzw. Präzisierung des Finanzreferendumsrechts.

Der Umstand, dass Ausgaben dann und nur dann dem Referendum unterstellt werden *müssen*, wenn sie eine gewisse Höhe erreichen *und* sich auf einen bestimmten Zweck beziehen, darf nicht zum Umkehrschluss verleiten, dass Ausgaben nur getrennt nach ihren Zwecken beschlossen und dem Referendum unterstellt werden *dürfen*. Würde man nämlich den Begriff "bestimmter Zweck" im Zusammenhang sowohl mit dem Trennungsverbot als auch mit dem behaupteten Vermengungsgebot ernst nehmen und einheitlich definieren, würde bei der formellen Handhabung der finanzwirksamen Staatstätigkeiten kein Spielraum mehr übrig bleiben: Was nicht unter denselben Zweck fällt, müsste getrennt, was unter denselben Zweck fällt, müsste vereint und darauf die Unterstellung unter das Finanzreferendum geprüft werden. Damit würde es für die Behörden selbst bei bestem Willen sehr eng, ihre finanzwirksame Tätigkeit zwischen Vermengungsverbot und Trennungsverbot, zwischen Skylla und Charybdis, hindurchzuschaukeln. Da dies wiederum kaum die Absicht des kantonalen Verfassungsgebers gewesen sein kann, behilft sich die Rechtsprechung damit, dass sie es mit diesen beiden Verboten nicht so genau nimmt<sup>98</sup>. Damit wird aber der Begriff "bestimmter Zweck" in sich widersprüchlich, weil er für die beiden Verbote verschieden definiert wird. Dem kantonalen Verfassungsgeber sollten aber nicht ohne Not in sich widersprüchliche Begriffe unterstellt werden.<sup>99</sup>

Entgegen der Lehre und Rechtsprechung ist somit nicht einzusehen, weshalb der Grundsatz der Einheit der Materie für das Finanzreferendum von Bundesrechts wegen gelten sollte. Meiner Ansicht nach gilt er gegenwärtig sogar in keinem Kanton, weil nirgends explizit vorgeschrieben ist, dass ein ausgaben-

---

<sup>98</sup> Leider nimmt es das Bundesgericht gerade mit dem Trennungsverbot nicht so genau und erkennt nur sehr selten auf eine Verletzung desselben. Vgl. GRAF, S. 45 und dort zitierte Entscheide.

<sup>99</sup> Selbstverständlich steht es dem kantonalen Verfassungsgeber frei, trotz dieser genannten Schwierigkeiten nebst dem Trennungsverbot, das mehr oder weniger streng gehandhabt werden kann und das sich grundsätzlich bereits aus dem allgemeinen Rechtsmissbrauchsverbot ableiten lässt, auch ein Vermengungsverbot einzuführen. Aber dann hat er diese Gratwanderung selber gewählt.

wirksamer Beschluss nur einen Zweck verfolgen darf. Beizufügen bleibt, dass sich beim Finanzreferendum das Problem widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse viel weniger stellt als bei Gesetzesvorlagen. Die Ausgabenkompetenz liegt – abgesehen von finanzwirksamen Volksinitiativen – allein beim Parlament. Von daher besteht – wenn überhaupt – geringerer Regelungsbedarf als bei Gesetzesvorlagen. Denkbar ist daher auch ein Budgetreferendum, wie es einige Gemeinden kennen oder zumindest gekannt haben.<sup>100</sup> Auf kantonaler Ebene gab es im Halbkanton Basel-Stadt das Budgetreferendum noch bis zum Jahre 1947,<sup>101</sup> während es in den Kantonen Aargau und Bern viel früher abgeschafft worden war.<sup>102</sup> Im Kanton Schaffhausen kann gegen das Budget zusammen mit dem Steuerfuss das Referendum ergriffen werden, sofern der Grosse Rat gegenüber dem Vorjahr eine Steuererhöhung beschlossen hat.<sup>103</sup> Im übrigen ist nicht zu empfehlen, in Kantonen, die alle neuen Ausgaben und nicht nur Ausgabenbeschlüsse im technischen Sinne dem Referendum unterstellen, den Grundsatz der Einheit der Materie nur beim Finanz- und nicht gleichzeitig beim Gesetzesreferendum zu normieren. Andernfalls würden zwei Arten von Gesetzen geschaffen: Gesetze, die zugleich die Kriterien des Finanzreferendums erfüllen und deshalb die Einheit der Materie wahren müssen, und Gesetze, wo dies nicht der Fall ist.<sup>104</sup>

## E. Einzelfragen

### 1. Verfassungs- und Gesetzesänderung in einer Vorlage

Darf das Parlament eine Partialrevision der Verfassung und den Erlass (oder die Änderung) des entsprechenden Ausführungsgesetzes in einer einzigen Vorlage verabschieden und dem obligatorischen Referendum unterstellen?<sup>105</sup> Ein derartiges Vorgehen kann gerade bei umstrittenen Vorlagen sinnvoll sein, um zu verhindern, dass die Verfassungsänderung angenommen, das Gesetz aber abgelehnt wird. Das könnte beispielsweise dazu führen, dass eine Staatsaufgabe in

---

<sup>100</sup> Hinweise finden sich bei IMBODEN, S. 169 ff.

<sup>101</sup> SCHMID, S. 242.

<sup>102</sup> Vgl. SCHOLLENBERGER, S. 68.

<sup>103</sup> Art. 42 Abs. 1 Ziff. 3 KV SH.

<sup>104</sup> Ein ähnlicher Widerspruch besteht in einigen Kantonen bereits zwischen dem bloss fakultativen Gesetzes- aber dem obligatorischen Finanzreferendum. Vgl. GRISEL, *initiative et référendum*, S. 310 f.; VALLENDER, S. 195 f. mit weiteren Hinweisen.

<sup>105</sup> Zur ganzen Thematik vgl. insbesondere VPB 45/1981, Nr. 26 und WERTENSCHLAG, *Ein-Phasen-System*, S. 521.

der Verfassung verankert,<sup>106</sup> dann aber doch nicht ausgeführt wird, weil das Ausführungsgesetz an der Urne scheitert.

In der Lehre wird die Verbindung von Partialrevision und Ausführungsgesetz in einer Vorlage als unzulässig betrachtet.<sup>107</sup> Ein derartiges Vorgehen wurde auch vom Bundesrat wiederholt beanstandet.<sup>108</sup> Hauptsächlich wird dagegen vorgebracht, dadurch würde es den Stimmberechtigten verunmöglicht, ihren Willen frei zum Ausdruck zu bringen. Es sei denkbar, dass sie zwar bereit wären, die in der Verfassung niedergelegten grundsätzlichen Normen zu bejahen, die weitere Ausgestaltung in wesentlichen Fragen jedoch anders geregelt haben möchten.

Erleiden die Verfassungs- und die Gesetzesvorlage bei getrennter Abstimmung ein unterschiedliches Schicksal, sind – wenn die Umsetzung der Gesetzesvorlage die Verfassungsrevision voraussetzt<sup>109</sup> – die Konsequenzen so oder so unbefriedigend und der Nutzen einer differenzierten Willensäusserung mehr als fraglich. Eine in der Verfassung festgeschriebene Staatsaufgabe, die doch nicht an die Hand genommen wird, weil das Ausführungsgesetz wiederholt abgelehnt wird, ist nicht dazu geeignet, das Vertrauen in die verfassungsmässige Ordnung zu erhöhen.<sup>110</sup> Zwar ist denkbar, dass eine Verfassungsbestimmung trotz mangelndem Ausführungsgesetz umgesetzt wird,<sup>111</sup> doch erschiene dieses Vorgehen nach Ablehnung eines Ausführungsgesetzes aus demokratischer Sicht als höchst problematisch. Kaum besser ist die Variante, die Verfassungsrevision mit einer Übergangsbestimmung zu versehen, die bestimmt, dass die Verfassungsrevision erst mit dem Erlass eines entsprechenden Gesetzes zur Anwendung gelangt<sup>112</sup> und die bisherige Gesetzgebung bis dahin gültig bleibt. Damit

---

<sup>106</sup> Zwar besteht von Bundesrechts wegen für die Kantone keine Vorschrift dafür, dass die Kantonsverfassungen die Kompetenzen des Staats erst begründen müssen. Indessen ist es dem kantonalen Verfassungsgeber selber freigestellt, die stillschweigende Annahme einer Allzuständigkeit des Staats zu verneinen und einen Verfassungsvorbehalt für jegliche staatliche Tätigkeit vorzusehen. Vgl. § 90 KV BL; § 26 KV AG und EICHENBERGER, *Hauptfunktionen der Kantonsverfassung*, S. 157; DERSELBE, *Verfassung des Kantons Aargau*, S. 133 ff., sowie PETER MÜLLER, Funktionen und Motive einer verfassungsrechtlichen Aufgabennormierung in den Kantonen, Diss. Basel 1981.

<sup>107</sup> BURCKHARDT, S. 67 f; FLEINER/GIACOMETTI, S. 57 f.; AUER, *droits politiques*, S. 32 f.; DERSELBE, *Contre-projet*, S. 225 f.; HANGARTNER/KLEY, Rz. 1665.

<sup>108</sup> VPB 45/1981, Nr. 26. Weitere Hinweise bei POLEDNA/WIDMER, S. 292.

<sup>109</sup> Vgl. beispielsweise BBl 1980 III 1151 ff., als im Kanton Aargau die Gemeindeorganisation auf Verfassungsstufe neu geregelt und diese Verfassungsrevision mit dem darauf gestützten neuen Gemeindegesetz in einer Vorlage zur Abstimmung gebracht wurde.

<sup>110</sup> Ein Problem, das auf Bundesebene mit der Mutterschaftsversicherung seit über 50 Jahren aktuell ist, vgl. Art. 34quinques Abs. 4 aBV bzw. Art. 116 Abs. 3 BV.

<sup>111</sup> Wie auf Bundesebene das Doppelbesteuerungsverbot durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung umgesetzt wurde, vgl. Art. 46 Abs. 2 aBV bzw. Art. 127 Abs. 3 BV.

<sup>112</sup> Vgl. beispielsweise Ziff. 1 der Übergangsbestimmungen der Verfassung des Kantons Zürich.

wird zwar ein Widerspruch zwischen bisherigem Gesetzesrecht und neuem Verfassungsrecht verhindert. Doch kommt die Suspendierung einer an der Urne angenommenen Verfassungsbestimmung im Resultat einer Ablehnung gleich; der Wille des Verfassungsgebers bleibt wirkungslos. Transparenter wird die Rechtsordnung dadurch ebenfalls nicht. Umgekehrt bleibt der Wille des Gesetzgebers wirkungslos, wenn das Ausführungsgesetz vom übergeordneten Verfassungsrecht derogiert wird und nicht in Kraft treten kann, weil die entsprechende Verfassungsrevision abgelehnt wurde.

Festzuhalten ist, dass vorliegend die Ermöglichung einer differenzierten Willensäusserung entweder zu unerwünschten Widersprüchen zwischen Gesetz und Verfassung oder – falls die Verfassungsrevision ihre eigene Suspendierung bis zur Annahme eines entsprechenden Erlasses auf unterer Stufe oder umgekehrt vorsieht – zu keinem anderen Ergebnis führt als eine Koppelung beider Vorlagen. Im übrigen ist nicht einzusehen, weshalb zwar die Regierung dem Parlament Verfassungsrevision und Gesetzesvorlage in einem Reformpaket zur Beratung unterbreiten kann,<sup>113</sup> das Parlament und die Stimmberechtigten über dasselbe Paket aber zwingend getrennt abstimmen müssen.

Der Grundsatz der Einheit der Materie wiederum steht einer Koppelung jedenfalls solange nicht entgegen, als sie durch die Verfassungs- und Gesetzesänderung zusammen gewahrt wird. Wenn das kantonale Recht dem Parlament die Einheit der Materie für Verfassungsrevisionen (oder allenfalls Gesetzeserlasse) vorschreibt, muss sie bei einer Verbindung dieser beiden Erlassformen durch die ganze Vorlage zusammen gewahrt werden. Das Gesetz muss die Einheit der Materie wahren und die nämliche Materie betreffen wie die Verfassungsrevision. Andernfalls könnte es geschehen, dass die gesamte Vorlage aufgrund von Regelungen im Gesetz angenommen würde, die wenig oder gar nicht geeignet sind, Ziele innerhalb des begrenzten Themas der Verfassungsrevision zu verfolgen, sondern vielmehr Zielen ausserhalb dieses begrenzten Themas dienen.<sup>114</sup> Folgerichtig könnte danach auf Verfassungsstufe mit einer Partialrevisionsinitiative der vorhergehende Zustand wiederhergestellt werden. Dadurch würde aber die hier vertretene ratio legis des Grundsatzes der Einheit der Materie vereitelt, wonach widersprüchliche Verfassungsrevisionen möglichst einzudämmen sind.<sup>115</sup> Anders ist hingegen zu urteilen, wenn der Grundsatz der Einheit der Materie für das Parlament weder für die entsprechende Verfassungsvorlage noch für Gesetzesvorlagen gilt. In beiden Fällen erscheint es jedoch angezeigt, dass sich die *Gesetzesnovellen als Folge der Verfassungsrevision* darstellen. Andernfalls lässt sich eine Koppelung beider Erlassstufen – für die grundsätz-

---

<sup>113</sup> Sog. Ein-Phasen-System, vgl. WERTENSCHLAG, *Ein-Phasen-System*, und AUER, *Contre-projet*, S. 224 ff.

<sup>114</sup> Vgl. vorne, S. 148 f.

<sup>115</sup> Vgl. vorne, S. 84.

lich verschiedene bundesrechtliche<sup>116</sup> und kantonale Regeln gelten – in einer Vorlage nicht vertreten. Schliesslich bedarf es für die Vereinigung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen in einer Vorlage einer ausdrücklichen Grundlage in der Verfassung oder in einem Gesetz, da jedes Abstimmungsverfahren, in welchem rechtlich bindende Entscheide getroffen werden, eine gesetzliche Grundlage erfordert.<sup>117</sup>

## 2. Einheitsinitiative

Die Einheitsinitiative ist eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung, bei welcher das Parlament entscheidet, auf welcher Regelungsstufe – Verfassung, Gesetz oder, je nach Ausgestaltung, gar Parlamentsbeschluss<sup>118</sup> – sie ausgearbeitet werden soll. Sieben Kantone kennen die Einheitsinitiative.<sup>119</sup>

Für die Einheitsinitiative gilt dasselbe wie für Partialrevisionen. Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt, auch wenn er im kantonalen Recht nicht explizit normiert ist bzw. wäre. Andernfalls könnte das Parlament durch eine Einheitsinitiative, die der kantonalen Verfassung widerspricht und die Einheit der Materie nicht wahrt, vor das Dilemma gestellt werden, diese entweder in einem Gesetz, das übergeordnetem Verfassungsrecht widerspricht, oder aber in einer Partialrevision, die die Einheit der Materie verletzt, ausarbeiten zu müssen. Im ersten Fall würde die Wirksamkeit der Initiative vereitelt, im zweiten Fall würde der Grundsatz der Einheit der Materie umgangen. Beide Varianten sind gleich unbefriedigend und von vornherein zu vermeiden.

---

<sup>116</sup> Nur die kantonalen Verfassungen unterliegen nach Art. 51 BV (Art. 6 Abs. 2 lit. c aBV) der Gewährleistung durch den Bund und von Bundesrechts wegen dem obligatorischen Referendum.

<sup>117</sup> Vgl. BGE 104 Ia 226.

<sup>118</sup> § 28 Abs. 3 KV BS; Art. 35 Abs. 1 KV VS. Der Kanton Basel-Stadt kennt auch die Initiative auf Erlass eines Grossratsbeschlusses in ausgearbeiteter Form, der Kanton Wallis sieht sie nur in Form der allgemeinen Anregung vor. In beiden Fällen ist der Grundsatz der Einheit der Materie ausdrücklich normiert und es gelten im übrigen dieselben Überlegungen wie bei der Gesetzesinitiative.

<sup>119</sup> Art. 59 Abs. 3 KV BE; § 28 Abs. 3 KV BS; Art. 29 Abs. 3 KV BL; Art. 53 KV AR; Art. 35 Abs. 1 KV VS; Art. 65 KV GE; Art. 76 Abs. 1 KV JU. Zur grundsätzlichen Problematik der Einheitsinitiative siehe KÖLZ/POLEDNA, Die "Einheitsinitiative" – Ei des Kolumbus oder Trojanisches Pferd?, ZSR 1988 I 1 ff.

### 3. Gegenvorschlag

Es wird unterschieden zwischen direktem und indirektem Gegenvorschlag. Der direkte Gegenvorschlag ist eine parlamentarische Vorlage, die einer Volksinitiative, falls sie nicht zurückgezogen, wird im Rahmen desselben Abstimmungsverfahrens gegenübergestellt wird. Dabei ist das Entscheidungsverfahren derart ausgestaltet, dass im Ergebnis höchstens eine der beiden Vorlagen angenommen werden kann. Der indirekte Gegenvorschlag ist eine parlamentarische Vorlage oder auch bloss erst ein Projekt zum Erlass einer parlamentarischen Vorlage, die sich als Alternative zu einer Volksinitiative darstellt bzw. als solche in den politischen Diskurs eingebracht wird. Es erfolgt keine Gegenüberstellung im Rahmen *desselben* Abstimmungsverfahrens.

#### a) Indirekter Gegenvorschlag

Strittig ist, ob die Abstimmung über einen indirekten Gegenvorschlag früher angesetzt werden kann als diejenige über die Volksinitiative. In einem bereits etwas älteren Urteil hat das Bundesgericht – im Widerspruch zu einer langjährigen Usanz auf Bundesebene<sup>120</sup> – entschieden, ohne gesetzliche Grundlage dürfe überhaupt kein indirekter Vorschlag *vor* der Volksinitiative zur Abstimmung gebracht werden.<sup>121</sup> In der Lehre wird diese Ansicht geteilt.<sup>122</sup> Mir scheint aber, als hätte das Bundesgericht in diesem älteren Urteil ein anderes fragwürdiges Diktum im selben Urteil kompensieren wollen, wonach ein direkter Gegenvorschlag trotz fehlender Grundlage in Verfassung oder Gesetz möglich sei<sup>123</sup>: In casu schrieb nämlich bereits die damalige Verfassung des Kantons Bern vor, dass die Abstimmung über die Volksinitiative im erst- oder zweitfolgenden Abstimmungstag nach deren Einreichung anzuberaumen sei. Angesichts dieser sehr kurzen Frist hätte kaum Bedarf bestanden, dem Parlament zu verbieten, einen indirekten Vorschlag *vor* der Volksinitiative zur Abstimmung zu bringen. Diese kantonale verfassungsmässige Frist wurde nun aber vom Bundesgericht wegdiskutiert, um dem Parlament genügend Zeit geben zu können, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten, der – angesichts ebendieser kurzen Frist – logischerweise nicht vorgesehen war. Mir scheint, als hätte das Bundesgericht als Kompensation dafür, dass es eine klare kantonale Fristbestimmung missachtete und ohne jegliche verfassungsmässige Grundlage einen Gegenvorschlag erlaubte, das Verbot der vorgezogenen Abstimmung über einen indirekten Gegenvorschlag statuiert. Jedenfalls ist die Rechtsprechung widersprüchlich. In

<sup>120</sup> Vgl. AUER, *Contre-projet*, S. 217.

<sup>121</sup> BGE 104 Ia 248.

<sup>122</sup> KÖLZ, *Rechtsprechung*, S. 31 f.; TSCHANNEN, S. 88; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2164, 2169.

<sup>123</sup> Dazu unmittelbar anschliessend.

einem jüngeren Urteil erklärte das Bundesgericht das Gegenteil, dass nämlich eine Volksinitiative den Verfassungs- oder Gesetzgeber nicht daran hindere, Anliegen derselben Volksinitiative umzusetzen, bevor über diese abgestimmt wird.<sup>124</sup> In einem noch jüngeren Entscheid nahm es in derselben Frage wieder nur auf den erstgenannten Entscheid Bezug.<sup>125</sup>

Meines Erachtens ist der indirekte Gegenvorschlag gestützt auf das allgemeine Vorschlagsrecht des Parlaments stets zulässig. Dieses Vorschlagsrecht – eigentliche Stammfunktion des Parlaments – soll nicht durch Volksinitiativen behindert werden.<sup>126</sup> Deshalb gelten auch keine strengeren Erfordernisse bezüglich der Einheit der Materie als diejenigen, welche für die entsprechende Vorlage sowieso gelten würden. Zwar droht die Gefahr sich widersprechender Abstimmungen, falls nacheinander sowohl der Gegenvorschlag als auch die Initiative angenommen würden, und es könnte dabei unklar werden, auf welches Recht sich die Volksinitiative bezieht.<sup>127</sup> Zudem hat das Parlament den Vorteil, die eigene Vorlage noch anpassen zu können, falls die Volksinitiative angenommen wird. Parlament und Regierung haben es auch in der Hand, das Datum der Abstimmungen anzusetzen und eine Volksinitiative rasch über die Bühne zu bringen. Trotz dieser Bedenken ist das Parlament jedoch frei, zu einem beliebigen Zeitpunkt einen indirekten Gegenvorschlag zu verabschieden<sup>128</sup> – mit zwei Einschränkungen: Erstens darf die Ausarbeitung eines indirekten Gegenvorschlags nicht dazu führen, dass mit der Abstimmung über die Volksinitiative so lange zugewartet wird, dass eine Rechtsverzögerung vorliegt.<sup>129</sup> Zweitens darf der indirekte Gegenvorschlag dann nicht vor der Volksinitiative zur Abstimmung gelangen, wenn er die Voraussetzungen eines direkten Gegenvorschlags erfüllt und die kantonale Rechtsordnung einen solchen zulässt.<sup>130</sup> Er muss dann als direkter Gegenvorschlag der Volksinitiative gegenüber gestellt oder darf erst nach der Volksinitiative zur Abstimmung gebracht werden. Andernfalls würde die Abstimmung über die Volksinitiative offensichtlich ohne sachlichen Grund verzögert und gleichzeitig das Institut des direkten Gegenvorschlags und die damit verknüpfte Abstimmungsregelung umgangen.

---

<sup>124</sup> BGE 112 Ia 296.

<sup>125</sup> BGE 113 Ia 54.

<sup>126</sup> AUER, *Contre-projet*, S. 214 (für den Bund).

<sup>127</sup> Vgl. zu dieser Problematik KÖLZ, "So wie die Initiative lautet". Welches ist das massgebende Verfassungsrecht, das durch eine Volksinitiative geändert werden soll?, ZBl 1997 241 ff.

<sup>128</sup> AUER, *Contre-projet*, S. 215.

<sup>129</sup> M.E. darf – restriktivere Bestimmungen ausdrücklich vorbehalten – der Zeitraum einer Legislaturperiode keinesfalls überschritten werden.

<sup>130</sup> Ebenso HANGARTNER/KLEY, Rz. 2169.



## b) Direkter Gegenvorschlag

Im Unterschied zum indirekten bedarf es beim direkten Gegenvorschlag einer ausdrücklichen Grundlage in der Verfassung oder wenigstens in einem Gesetz. Die anderslautende bundesgerichtliche Rechtsprechung<sup>131</sup> überzeugt nicht. Ohne Grundlage in der kantonalen Rechtsordnung kann ein direkter Gegenvorschlag schon deshalb nicht zulässig sein, weil andernfalls zahlreiche Verfahrensfragen unklar blieben und sich den Behörden ein viel zu grosser Entscheidungsspielraum öffnen würde: Darf in der Abstimmung nur dem Gegenvorschlag oder der Initiative zugestimmt werden oder ist die doppelte Jastimme zulässig? Gilt im ersten Fall die absolute oder relative Mehrheit der Stimmen? Wenn die doppelte Jastimme möglich ist, wird für den Fall der Annahme von Initiative *und* Gegenvorschlag eine Stichfrage gestellt? Oder gilt diejenige Vorlage mit mehr Jastimmen oder diejenige mit weniger Neinstimmen oder diejenige mit der höheren Differenz zwischen Ja- und Neinstimmen als angenommen?<sup>132</sup> Je nach Regelung des Verfahrens kann das Ergebnis anders lauten. Ebenfalls müssten die Behörden bestimmen, ob der direkte Gegenvorschlag – wie auf Bundesebene – auf derselben Normenstufe stehen muss wie die Volksinitiative oder ob es – wie beispielsweise im Kanton Zürich<sup>133</sup> – möglich ist, einer Verfassungsinitiative eine Gesetzesvorlage gegenüberzustellen.<sup>134</sup> Schliesslich wäre es den Behörden anheim gestellt, den Gegenvorschlag auch zu einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zuzulassen oder nicht.<sup>135</sup> Wie aus diesen Überlegungen erhellt, darf nicht von einer Beliebigkeit des Abstimmungsverfahrens bei der Ermittlung des "Volkswillens" ausgegangen werden. Das Abstimmungsverfahren dient nicht dazu, einen vorbestehenden "Volkswillen" zu ermitteln, vielmehr wird der "Volkswille" durch das Abstimmungsverfahren erst bestimmt. Dem Verfahren kommt entscheidende Bedeutung zu, weshalb es in der Rechtsordnung klar geregelt sein muss. Dient das Legalitätsprinzip der Begrenzung und Legitimation des staatlichen Handelns allgemein, bedarf also jeder Staatsakt einer Grundlage in Verfassung oder Gesetz, so bedarf aus systematischen Gründen der Staatsakt der Rechtsetzung selber auch einer klaren verfassungsmässigen oder gesetzlichen Grundlage.

<sup>131</sup> Vgl. BGE 91 I 193 ff.; 104 Ia 244 ff.; 113 Ia 53 f. KÖLZ, *Rechtsprechung*, S. 30 ff., und HANGARTNER/KLEY, Rz. 2159, stimmen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu; kritisch demgegenüber TSCHANNEN, S. 87.

<sup>132</sup> Zu den einzelnen Verfahrenstypen in den Kantonen vgl. GRISEL, *droits populaires au niveau cantonal*, § 25, N. 38 ff.; KÖLZ, *Rechtsprechung*, S. 32 ff.; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2165; und zum Verfahren allgemein CHRISTOPH HAAB.

<sup>133</sup> Art. 29 Abs. 4 KV ZH; BGE 113 Ia 54.

<sup>134</sup> Gemäss BGE 104 Ia 250 soll ein direkter Gegenvorschlag ohne gesetzliche Grundlage sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesebene möglich sein, wenn die Teilrevision der Verfassung ebenfalls auf dem Wege der Gesetzgebung geschieht.

<sup>135</sup> Auch diese Frage ist in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich geregelt, vgl. TRECHSEL/SERDÜLT, S. 110 f.

Deshalb ist – wie das Bundesgericht in einem anderen Urteil zutreffend festgehalten hat – für jedes Abstimmungsverfahren, in welchem rechtlich bindende Entscheide getroffen werden, eine gesetzliche Grundlage erforderlich.<sup>136</sup>

In seinem ersten Entscheid zur Frage der Zulässigkeit eines direkten Gegenvorschlags meinte das Bundesgericht demgegenüber, dieser werde durch das Schweigen des Gesetzgebers nicht ausgeschlossen. Es bekundete Mühe, Lehrmeinungen für diese Ansicht heranzuziehen. Als einziger Autor wurde MEIER-HAYOZ, Berner Kommentar zu Art. 1 ZGB, zitiert, wonach nur dann auf eine negative Entscheidung des Gesetzgebers geschlossen werden könne, wenn sachliche Gründe dafür vorlägen.<sup>137</sup> Die zivilrechtliche richterliche Gesetzesergänzung<sup>138</sup> ist nun aber auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts, wo grundsätzlich das Legalitätsprinzip gilt, nicht analog anwendbar. Nach Art. 51 Abs. 1 BV bedarf die Revision der Verfassung einer Annahme durch das Volk. Es genügt keineswegs, wenn das Bundesgericht eine richterliche Ergänzung der Revisionsvorschriften der Verfassung – und sei es mit noch so guten Argumenten – für angebracht hält. Der Verweis darauf, dass es dem Parlament erlaubt sein muss, in zeitlicher Hinsicht unbegrenzt zu legiferieren,<sup>139</sup> geht ebenfalls an der Sache vorbei. Um dem Parlament das unbehinderte Legiferieren zu ermöglichen, ist das Institut des direkten Gegenvorschlags nicht notwendig. Es reicht aus, ihm ohne zeitliche Einschränkungen den *indirekten* Gegenvorschlag zu erlauben.<sup>140</sup> Schliesslich ist es auch nicht hilfreich, darauf zu verweisen, dass andere Kantone den direkten Gegenvorschlag ausdrücklich vorsehen.<sup>141</sup> Ein Vierteljahrhundert nach Einführung der Volksinitiative und des Gegenentwurfs im Bund kannten erst 10 Kantone den direkten Gegenentwurf.<sup>142</sup> Die Ansichten über den Gegenvorschlag könnten sich auch wieder ändern, da dessen Ausarbeitung viel Zeit benötigt und die Möglichkeit, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten, von Parlament und Regierung als Vorwand missbraucht werden kann, die Beratung über ein Initiativbegehren – und damit den Abstimmungstermin – mit Hinweis auf die überladene Agenda zu verschleppen.

---

<sup>136</sup> Vgl. BGE 104 Ia 226 ff., wo es um die Zulässigkeit rechtlich unverbindlicher, in der Verfassung nicht vorgesehener Konsultativabstimmungen ging. Zur gesamten Problematik der Konsultativabstimmung siehe REGINE STRÄULI, Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz, Diss. Zürich 1982.

<sup>137</sup> BGE 91 I 194.

<sup>138</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 2 ZGB: "Kann dem Gesetze keine Vorschrift entnommen werden, so soll der Richter nach Gewohnheitsrecht und, wo auch ein solches fehlt, nach der Regel entscheiden, die er als Gesetzgeber aufstellen würde."

<sup>139</sup> BGE 91 I 194.

<sup>140</sup> Vgl. vorstehend, S. 162 f.

<sup>141</sup> BGE 91 I 193 f.

<sup>142</sup> Vgl. VON WALDKIRCH, S. 46.

Der direkte Gegenvorschlag kann – falls dies von der kantonalen Rechtsordnung vorgesehen ist – auf einer anderen Regulationsstufe als die Volksinitiative normiert sein. Ungenau erscheint mir der Vorbehalt des Bundesgerichts, wonach der Wille der Stimmberechtigten allenfalls verfälscht werden könnte, falls sie sich zwischen allgemeinen Leitsätzen oder Grundideen zur Staatsordnung auf Verfassungsstufe einerseits und konkreten Bestimmungen auf Gesetzesstufe andererseits entscheiden müssten.<sup>143</sup> Die Regulationsstufe beschlägt vorab die Regelungsdichte, weshalb sehr wohl möglich ist, dass die Stimmberechtigten inhaltlich klar zwischen zwei verschiedenen Regelungen wählen können, auch wenn sie auf verschiedener Erlassstufe stehen. Was das Bundesgericht aber zu Recht anspricht, ist der Umstand, dass die Regelung des direkten Vorschlags nicht dazu führen darf, dass die Stimmberechtigten im Endeffekt zwischen zwei Vorlagen auswählen müssen, die sich gegenseitig nicht ausschliessen. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe derart abstrakt formuliert ist, dass er mit einer Gesetzesinitiative in keinen inhaltlichen Widerspruch tritt. Unter diesen Umständen würden die Stimmberechtigten ihrem Willen nur unvollständig Ausdruck verleihen können, so dass von einer Verfälschung gesprochen werden muss.

Denkbar ist auch – sofern dies von der kantonalen Rechtsordnung vorgesehen ist – mehrere Initiativen zusammen mit oder ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Hier gilt noch mehr das zuvor Gesagte, wonach sich die einzelnen Vorlagen inhaltlich gegenseitig ausschliessen müssen.<sup>144</sup> Andernfalls könnten die Stimmberechtigten ihren Willen nur höchst unvollständig ausdrücken und es wäre dem Parlament möglich, aus sachfremden Motiven mehrere Volksinitiativen einander gegenüberzustellen und so gegeneinander auszuspielen.

In der Lehre wird nun verlangt, dass der direkte Gegenvorschlag dieselbe Materie betreffen müsse wie die Volksinitiative. Der Gegenvorschlag stelle keine andere Frage als die Initiative, nur die Antwort sei verschieden.<sup>145</sup> Der Gegenvorschlag habe in Beziehung zu Ziel und Gegenstand der Initiative zu stehen, beide Vorschläge müssten konvergent sein.<sup>146</sup> Dieses Erfordernis erscheint mir aber in mehrerer Hinsicht zu restriktiv: Meines Erachtens ist der Gegenvorschlag nur an den Regelungsgegenstand, nicht aber an die Zielrichtung gebunden.<sup>147</sup> Der Gegenvorschlag kann auch andere Ziele innerhalb eines Regelungsgegenstandes haben als die Volksinitiative. Ich sehe ebenfalls nicht ein, weshalb sich das Parlament in seinem Gegenvorschlag auf die in der Volksinitiative geregelte

---

<sup>143</sup> ZBl 1982 552 f.

<sup>144</sup> Vgl. BGE 113 Ia 57 f.; GRISEL, *initiative et référendum*, S. 278.

<sup>145</sup> GRISEL, *Initiative et référendum*, S. 261; BGE 113 Ia 54 mit weiteren Hinweisen.

<sup>146</sup> KÖLZ, *Rechtsprechung*, S. 32.

<sup>147</sup> WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 134 f.; und HUGENSCHMIDT, S. 134.

Materie beschränken müsste. Es darf – wie das Bundesgericht auch schon festgehalten hat – die Volksinitiative zum Anlass für eine umfassendere Regelung nehmen, da sein Vorschlagsrecht durch die Ausübung des Initiativrechts nicht aufgeschoben wird.<sup>148</sup> Es lässt sich deshalb auch keine allgemeine Aussage darüber machen, ob der direkte Gegenvorschlag den Grundsatz der Einheit der Materie wahren muss. Nach der hier vertretenen Auffassung unterliegt gegenwärtig in keinem Kanton eine parlamentarische Gesetzesvorlage diesem Grundsatz. Ich bezweifle deshalb, dass eine parlamentarische Gesetzesvorlage als Gegenvorschlag diesen Grundsatz zwingend einhalten muss. Entsprechende Überlegungen gelten für parlamentarische Verfassungsvorlagen als Gegenvorschläge, soweit bei parlamentarischen Vorlagen – oder bei Verfassungsvorlagen ganz allgemein – gar nicht zwischen Total- und Teilrevision unterschieden wird. Umgekehrt wird der Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe immer die Einheit der Materie wahren müssen, wenn das Parlament gar nicht kompetent ist, eine Totalrevision vorzunehmen. In den übrigen Fällen ist anhand einer systematischen Auslegung zu prüfen, ob es sich beim Gegenvorschlag nur um eine Partialrevision handeln kann oder nicht. Beispielsweise ist im Bund der Gegenvorschlag im Artikel über die Volksinitiative geregelt,<sup>149</sup> woraus geschlossen werden muss, dass es sich beim Gegenvorschlag nur um eine Partialrevision handeln kann, welche eo ipso die Einheit der Materie zu wahren hat.

In jedem Fall darf der Gegenvorschlag nicht aus sachwidrigen Motiven ausgearbeitet werden und damit als rechtsmissbräuchlich erscheinen.<sup>150</sup>

#### 4. Konstruktives Referendum

Das konstruktive Referendum ist der direkte Gegenvorschlag aus dem Volk gegenüber einer parlamentarischen Vorlage.<sup>151</sup> Bis jetzt kennen die Kantone Nidwalden und Bern dieses Institut.<sup>152</sup> Noch lässt sich nicht abschätzen, ob sich diese Einrichtung durchsetzen wird.<sup>153</sup>

Anderslautende ausdrückliche Vorschriften vorbehalten, muss ein konstruktives Referendum die Einheit der Materie wahren, falls es als Volksinitiative diesen Grundsatz ebenfalls beachten müsste. Denkbar ist nun, dass eine parlamenta-

---

<sup>148</sup> In diesem Sinne BGE 113 Ia 55 f. Ähnlich WERTENSCHLAG, *Gegenvorschlag*, S. 562, für den Bund.

<sup>149</sup> Art. 139 BV.

<sup>150</sup> KÖLZ, *Rechtsprechung*, S. 32; AUER, *droits politiques*, S. 150.

<sup>151</sup> Vgl. SÄGESSER, S. 5 f.

<sup>152</sup> Art. 54a Abs. 2 und 3 KV NW, Art. 63 Abs. 3 KV BE.

<sup>153</sup> Im Bund ist die Einführung eines konstruktiven Referendums mit Abstimmung vom 24. September 2000 vorerst gescheitert (Initiativtext in BBl 2000 2130).

rische Vorlage die Einheit der Materie weder wahrt noch zu wahren hat, wohingegen der Grundsatz für eine entsprechende Volksinitiative gelten würde. Damit in diesen Fällen ein ebenso umfassendes konstruktives Referendum überhaupt möglich ist, muss hier nur derjenige Teil, der von der parlamentarischen Vorlage abweicht, d.h. nur die Revision zur Revision bzw. nur die Novelle zur Novelle, die Einheit der Materie wahren.

Bezüglich des Verhältnisses des Regelungsgegenstandes der Parlamentsvorlage und derjenigen des konstruktiven Referendums gelten analog die beim Gegen-vorschlag angestellten Überlegungen.

## 5. Überprüfung von Volksinitiativen hinsichtlich Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Materie

### a) **Zuständigkeit**

In den meisten Kantonen prüft das Parlament sowohl die formelle als auch die materielle Gültigkeit von Volksinitiativen. In einzelnen Kantonen prüft die Regierung die formelle und das Parlament die materielle Gültigkeit.<sup>154</sup>

Diejenige Behörde, die nach dem kantonalen Recht befugt ist, die Volksabstimmung über Verfassungs- und Gesetzesinitiativen anzuordnen, ist bei Fehlen ausdrücklicher Bestimmungen auch zuständig zur Überprüfung der eingereichten Volksinitiative auf formelle Erfordernisse. Dieselbe Behörde ist gemäss Rechtsprechung auch befugt, aber nicht verpflichtet, die materielle Rechtmässigkeit zu überprüfen.<sup>155</sup> Der Grundsatz der Einheit der Materie wird zu den formellen Erfordernissen gezählt.<sup>156</sup>

### b) **Ungültigerklärung**

Verletzt eine Volksinitiative den Grundsatz der Einheit der Materie, so ist sie von der zuständigen Behörde für ungültig zu erklären.<sup>157</sup> Unter gewissen Voraussetzungen kann die Sanktion auch in einer Aufteilung oder Teilungültigerklärung bestehen.

---

<sup>154</sup> HANGARTNER/KLEY, Rz. 2131.

<sup>155</sup> Vgl. KÖLZ, *Rechtsprechung*, S. 15 und S. 22.

<sup>156</sup> Vgl. KÖLZ, *Rechtsprechung*, S. 17 f.; TSCHANNEN, S. 76; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2102 ff., 2111.

<sup>157</sup> TSCHANNEN, S. 76; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2112.

### c) Teilungültigerklärung

Das Bundesgericht hat bei der Frage der *materiellen* Rechtmässigkeit von Volksinitiativen entschieden, dass eine gänzliche Ungültigerklärung den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt, falls der Mangel nur einen untergeordneten Teil der Volksinitiative betrifft und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Der verbleibende Teil müsse noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergeben.<sup>158</sup>

Grundsätzlich hat nun das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht nur bei materiellen, sondern gerade auch bei formellen Mängeln zu gelten. Demnach sollte eine Volksinitiative auch wegen Verstosses gegen den Grundsatz der Einheit der Materie für *teilungültig* erklärt werden können.<sup>159</sup> Man ist wohl besser beraten, auf die Unterscheidung zwischen materiellen und formellen Mängeln zu verzichten,<sup>160</sup> wie gerade das Beispiel der Einheit der Materie zeigt, das je nach Optik sowohl als formelles wie auch als materielles Kriterium betrachtet wird. Für eine Teilungültigerklärung wegen Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie ist allerdings wenig Raum, da ein bloss untergeordneter Teil einer Initiative schon aus definitorischen Gründen kaum zur Verletzung der Einheit der Materie führen kann. Jedenfalls dürfen – insbesondere bei ausformulierten, vom Parlament grundsätzlich unabänderbaren Initiativen – nur mit grösster Zurückhaltung einzelne Teile wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie für ungültig erklärt werden.<sup>161</sup>

### d) Aufteilung

Wird eine Volksinitiative aufgeteilt, weil sie den Grundsatz der Einheit der Materie verletzt, ist unklar, ob die einzelnen Teile der Initiative das nötige Unterschriftenquorum erreicht hätten.<sup>162</sup> Zudem besteht die Gefahr einer Verfälschung der Willens der Initianten. So könnten Teile der Initiative in der Volksabstimmung angenommen werden, welche die Initianten anlässlich der Unterzeichnung bloss im Hinblick auf Teile hingenommen haben, die in der Volksabstimmung abgelehnt werden.<sup>163</sup>

---

<sup>158</sup> BGE 125 I 44; 121 I 338; 119 Ia 165 f.; 105 Ia 365. Kritisch zu dieser Rechtsprechung GRISEL, *Initiative et référendum*, S. 257, mit Hinweisen. Eingehend zur Teilungültigerklärung HANGARTNER/KLEY, Rz. 2139 ff.

<sup>159</sup> Ebenso HANGARTNER/KLEY, Rz. 2112.

<sup>160</sup> TSCHANNEN, S. 76 und AUBERT, *Bundesstaatsrecht I*, N. 383.

<sup>161</sup> Vgl. auch vorne, S. 122 ff.

<sup>162</sup> Vgl. vorne, S. 23.

<sup>163</sup> Vgl. vorne, S. 60 ff.

Beide Argumente stehen allerdings einer Aufteilung nicht entgegen, wenn die kantonale Verfassung diesen Eingriff ausdrücklich vorsieht.<sup>164</sup> Erstens ist es den Kantonen anheimgestellt, das Unterschriftenquorum – abgesehen von der Obergrenze für die Verfassungsinitiative nach Art. 51 Abs. 1 BV – nach eigenem Gutdünken auszugestalten. Sie können somit dieses Erfordernis auch nach beliebigen Seiten hin aufweichen. Zweitens können die Stimmberechtigten die Möglichkeit dieses Eingriffs in ihr Kalkül einbeziehen, bevor sie eine Initiative unterschreiben, deren Einheit der Materie fraglich ist. Sie haben es sich dann selbst zuzuschreiben, falls später nur Teile der Initiative umgesetzt werden und sie unzufriedener sind als zuvor. Im übrigen darf die Aufteilung einer Initiative bei Verletzung der Einheit der Materie als verhältnismässiger Eingriff betrachtet werden. Durch die Aufteilung soll gewährleistet werden, dass die Vorlagen die Einheit der Materie wahren. Die Massnahme ist somit hinsichtlich des Eingriffszwecks geeignet. Sie ist auch erforderlich, was daraus erhellt, dass keine mildere Massnahme denkbar ist.<sup>165</sup>

Die wohl herrschende Lehre will auch bei fehlender kantonaler Bestimmung die zuständige Behörde dazu berechtigen, wenn auch nicht verpflichten, eine Trennung der Initiative vorzunehmen, "sofern nach den gesamten Umständen anzunehmen ist, dass die einzelnen Teile derselben die erforderliche Unterschriftenzahl erreicht hätten."<sup>166</sup> Diese Ansicht kann ich nicht teilen. Es macht einen grossen Unterschied, ob für einzelne Teile einer Initiative die erforderlichen Unterschriften *effektiv* gesammelt werden oder gesammelt werden *könnten*. Letzteres ist reichlich hypothetisch und kann zudem viel einfacher "erreicht" bzw. behauptet werden. Das Unterschriftenquorum hat nicht nur den Zweck, darzulegen, dass ein Anliegen von einer Mindestzahl Stimmberechtigter unterstützt wird. Es hat ebenso die Aufgabe, die Anliegen aus dem Volk zu selektieren. Ein Anliegen muss genügend wichtig sein, dass *eigens dafür* Stimmen gesammelt werden. Ohne Rechtsgrundlage erscheint mir die Aufteilung einer Volksinitiative somit als unzulässig.

---

<sup>164</sup> So z.B. Art. 66 Abs. 2 KV GE, vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 823.

<sup>165</sup> Ebenso im Resultat BGE 123 I 72 f.

<sup>166</sup> KÖLZ, Rechtsprechung, S. 20 f.; in diesem Sinne auch HANGARTNER/KLEY, Rz. 2112; TSCHANNEN, S. 79, und mit Vorbehalten, IVO CAVIEZEL, S. 115.

## F. Rechtsschutz

### 1. Kantonales Rechtsmittel

Nur die Verfassungen der Kantone Nidwalden, Basel-Landschaft und Jura sehen ein der bundesrechtlichen Stimmrechtsbeschwerde nachgebildetes Rechtsmittel vor, womit einerseits die Verletzung der Einheit der Materie durch eine Volksinitiative oder Behördenvorlage und andererseits die ungerechtfertigte (Teil-) Ungültigerklärung bzw. Aufteilung einer Volksinitiative gerügt werden kann.<sup>167</sup>

### 2. Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 Bst. a OG

Das Stimmrecht ist dualistischer Rechtsnatur.<sup>168</sup> Als Individualrecht verschafft es einerseits Anspruch darauf, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Andererseits üben die Stimmberechtigten neben einem Individualrecht gleichzeitig auch eine Organkompetenz und damit eine öffentliche Funktion aus. Daraus folgen einfache Legitimationserfordernisse und breite Rügebefugnisse. Namentlich darf das Stimmrecht ganz allgemein in den Dienst öffentlicher Interessen gestellt werden.

In der nachgeführten Bundesverfassung hat zwar mit Art. 34 Abs. 2 BV nur der individualrechtliche Teil des Stimmrechts ausdrücklich Aufnahme gefunden. Gleichwohl bleiben sämtliche kantonalen Normen, die die Bedingungen und Modalitäten der Ausübung oder Inhalt und Umfang der politischen Rechte festlegen, garantiert.<sup>169</sup> Mit anderen Worten hat sich mit der Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung an den breiten Rügebefugnissen nichts geändert. Nach wie vor darf das Stimmrecht in den Dienst öffentlicher Interessen gestellt werden.

Nach der hier vertretenen Auffassung muss die Lehre zwar aufgegeben werden, wonach der Grundsatz der Einheit der Materie die freie und unverfälschte Willensbildung und -äusserung des Stimmberechtigten gewährleisten soll. Sofern der Grundsatz der Einheit der Materie gilt, kann dessen Verletzung aber gleichwohl mit der Stimmrechtsbeschwerde gerügt werden, unabhängig davon, ob wir den Grundsatz der Einheit der Materie als Individualrecht auffassen wollen. Die Sachentscheide an der Urne haben im dazu vorgesehenen Verfahren und unter

<sup>167</sup> Art. 69 Abs. 2 Ziff. 1 KV NW; § 86 As. 2 Bst. a KV BL; Art. 104 Abs. 2 Bst. c KV JU.

<sup>168</sup> Dazu und zum Folgenden vgl. TSCHANNEN, S. 20 f.

<sup>169</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 784.



den vorgeschriebenen Bedingungen stattzufinden, weshalb die Einzelnen jedenfalls gestützt auf ihre Organkompetenz Stimmrechtsbeschwerde erheben können. Umgekehrt kann mit der Stimmrechtsbeschwerde auch gerügt werden, dass eine Volksinitiative zu Unrecht wegen Verstosses gegen den Grundsatz der Einheit der Materie für (teil-) ungültig erklärt oder aufgeteilt worden ist.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Vgl. TSCHANNEN, S. 55.

## V. ZUSAMMENFASSUNG UND WÜRDIGUNG

### A. Zusammenfassung

Die auf GIACOMETTI zurückzuführende, von ihm anhand einer konkreten *Volksinitiative auf Partialrevision* der Bundesverfassung entwickelte Theorie, wonach der Grundsatz der Einheit der Materie *notwendige* Bedingung dafür ist, dass die Stimmberechtigten ihren Willen frei und unverfälscht bilden können, sollte aufgegeben werden. Immerhin können aber die Stimmberechtigten ihren Willen differenzierter zum Ausdruck bringen, wenn die Vorlagen den Grundsatz der Einheit der Materie wahren (**II A**).

Der Grundsatz dient auch nicht der Verhinderung der Umgehung der Bestimmung über das Unterschriftenquorum. Solange nämlich eine Initiative unverändert und ungeteilt zur Abstimmung kommt, ist das Unterschriftenquorum eingehalten, unbeschrieben von deren Inhalt. Vielmehr gebietet das Unterschriftenquorum, dass die Einheit der Materie, wenn sie für Abstimmungen gilt, bereits bei der Unterschriftensammlung zu wahren ist (**II B**).

Hingegen grenzt der Grundsatz der Einheit der Materie die Teil- von der Totalrevision einer Verfassung ab (**II C**). Je nach verfassungsmässiger Ordnung werden damit zugleich die Kompetenzen zwischen Verfassungsrat und Parlament, zwischen Verfassungsrat und Initianten oder zwischen Parlament und Initianten abgegrenzt oder es wird das einzuschlagende parlamentarische Verfahren bestimmt. Verschiedene politische Gründe lassen sich anführen, um die Ausarbeitung einer Totalrevision einem gewählten Gremium vorzubehalten, doch dürfen daraus keine Schlüsse auf die juristische Abgrenzung zwischen Total- und Teilrevision gezogen werden. Deshalb gilt auch derselbe Begriff der Partialrevision sowohl für Volksinitiativen wie für Behördenvorlagen. Aufzugeben ist die auf GIACOMETTI zurückgehende Unterscheidung zwischen materieller und formeller Teilrevision und materieller und formeller Totalrevision. Diese Terminologie wird hauptsächlich zur Begründung herangezogen, weshalb Partialrevisionen, die den Grundsatz der Einheit der Materie einhalten, jedoch tragende Strukturen und Leitlinien ändern, auszuschliessen seien bzw. dafür zwingend das Verfahren der Totalrevision vorzusehen sei. Aus grammatikalischen, historischen und systematischen Gründen ist diese Ansicht abzulehnen. Ebenso ist den von der Lehre aufgestellten Totalrevisionstypen jegliche normative Kraft abzusprechen, sie sind bloss deskriptiver Natur. Deshalb wird anstelle der bisherigen Unterscheidung zwischen materieller und formeller Total- bzw. Teilrevision, die im positiven Recht keinen Niederschlag gefunden hat, eine neue Einteilung vorgeschlagen. Juristisch relevant ist nur die Unterscheidung zwischen Partialrevision

und verfassungseretzender und verfassungsändernder Totalrevision. In der Folge werden einige Verfahrensfragen anhand dieser neuen Terminologie behandelt.

Die Methode der ökonomischen Analyse des Rechts erlaubt eine teleologische Auslegung des Grundsatzes der Einheit der Materie (**II D**). Nach einer Einführung in Phänomene, die bei Abstimmungen nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit auftauchen können, wird die These aufgestellt, dass bei gleichbleibenden Präferenzordnungen aller Abstimmenden die Wahrscheinlichkeit zyklischer oder wiederholt widersprüchlicher Abstimmungen steigt, falls der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gilt, und zwar je weniger Schranken und Hürden dem Ins-Spiel-Bringen neuer Abstimmungsvorlagen entgegenstehen und je mehr die Abstimmenden jede einzelne Vorlage aufgrund einer "Kosten-Nutzen-Analyse" beurteilen. Durch das Zusammenspiel zwischen Total- und Teilrevision sind widersprüchliche Abstimmungsergebnisse bei gleichbleibenden Präferenzordnungen allerdings von vornherein nicht auszuschliessen. Deshalb ist nicht die Verhinderung, sondern nur die Eindämmung widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse das Ziel.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Grundsatz der Einheit der Materie bei sämtlichen Verfassungsteilrevisionen gilt, in den übrigen Fällen aber nur gelten sollte, wenn er ausdrücklich normiert ist.

Im Teil über die **Einheit der Materie im Bund (III)** wird zuerst die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung (**III A**) besprochen und dabei zunächst eine inhaltliche Bestimmung dieses Grundsatzes versucht (**III A 2**). Die Definitionsversuche der älteren Lehre (v.a. GIACOMETTI und AUBERT) gehen von einer strengen Ziel-Zweck-Relation aus, knüpfen unmittelbar an die These an, wonach der Grundsatz der Einheit der Materie die freie und unverfälschte demokratische Willensbildung gewährleiste. Sie gehen nicht nur von einem abzulehnenden Geltungsgrund aus, sondern sind ausserdem zu restriktiv, da sie dem Wortlaut von Art. 121 Abs. 3 aBV widersprechen, der nicht von einzelnen Zielen, sondern von einzelnen Materien handelt. Die nunmehr herrschende Lehre versucht, der Auslegungsproblematik mittels kasuistischem Vorgehen Herr zu werden, indem sie frühere, für gültig erklärte Initiativen in Fallgruppen einteilt, woran zukünftige Initiativen zu messen wären. Damit liefert sie einerseits keine Begründung, weshalb diese früheren Initiativen zu Recht für gültig erklärt wurden, andererseits schiebt sie mit einer "Restgruppe", die so vage definiert ist, dass sie als Kriterium wenig bis gar nichts taugt, die eigentliche Problematik nur vor sich her. Ein Zweig der neueren Lehre will auf die Wahrnehmung politisch relevanter Gruppierungen abstellen. Dies führte wiederum zu einer vollständigen Politisierung einer Rechtsfrage. Es wird deshalb, als Ausfluss der ökonomischen Untersuchungen, eine neue Definition

gewagt. Danach ist die Einheit der Materie gewahrt, falls keine Themen ausserhalb eines genügend begrenzten Themas tangiert sind oder falls einzelne Regelungen zwar Themen ausserhalb eines genügend begrenzten Themas tangieren, diese Regelungen aber in erster Linie dazu geeignet oder gar notwendig sind, Zwecke innerhalb des begrenzten Themas zu verfolgen, und sich weniger dazu eignen, Zwecke ausserhalb des begrenzten Themas zu verfolgen und dadurch zusätzliche ins Gewicht fallende Stimmen für die Initiative zu gewinnen. Die neue Definition wird anhand einiger kontroverser Volksinitiativen auf Bundesebene getestet (III A 3). Anschliessend wird auf Einzelfragen im Zusammenhang mit der Volksinitiative auf Partialrevision eingegangen (III A 4): Der Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative auf Partialrevision muss die Einheit der Materie wahren, in einem inhaltlichen Widerspruch zur Volksinitiative stehen und die nämliche Materie betreffen, kann jedoch andere Mittel und andere Ziele haben als letztere. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist bei der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs nicht strenger zu handhaben als bei der allgemeinen Anregung. Von der neu geschaffenen Möglichkeit der Teilungültigerklärung ist nur sehr zurückhaltend Gebrauch zu machen. Eine Aufteilung einer Volksinitiative auf Partialrevision ist ebenso unstatthaft wie deren Umwandlung in eine Volksinitiative auf Totalrevision, da beides in der Verfassung nicht vorgesehen ist.

Betreffend die Verfassungsvorlagen auf Initiative der Bundesversammlung wird festgehalten, dass die Totalrevision ausdrücklich beschlossen werden muss, damit klargestellt ist, ob die Einheit der Materie gewahrt werden muss und wie im Falle einer Uneinigkeit der Räte vorzugehen ist (**III B**).

Für ordentliche Bundesgesetze nach Art. 141 Abs. 1 lit. a BV gilt der Grundsatz der Einheit der Materie nicht, da er nicht normiert ist. Gleichwohl hat er, ähnlich wie vor der Einführung der Partialrevision auf Verfassungsstufe, als politische Maxime eine gewisse Bedeutung (**III C**).

Keine Anwendung findet der Grundsatz der Einheit der Materie bei dringlichen verfassungskonformen Bundesgesetzen nach Art. 141 Abs. 1 lit. b BV, da diese den Bundesgesetzen gleichgestellt sind. Anders bei den dringlichen verfassungsändernden Bundesgesetzen nach Art. 140 Abs. 1 lit. c BV, die den Verfassungspartialrevisionen gleichzusetzen sind, da sie dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstehen und bei Uneinigkeit der Räte keine Vorabstimmung vorgesehen ist (**III D**).

Die Staatsverträge wiederum müssen die Einheit der Materie nicht wahren (**III E**).

Auf Bundesebene existiert auch nach Annahme der Justizreform am 12. März 2000 kein Rechtsschutz gegen Akte der Bundesversammlung, die deshalb für die Beurteilung der Einheit der Materie bei Volksinitiativen und Referendumsvorlagen allein zuständig bleibt (**III F**).

Im Teil über die **Einheit der Materie in den Kantonen (IV)** wird zunächst die Rechtsprechung des Bundesgerichts zusammengefasst und auf zwei Ebenen kritisiert (**IV A**). Selbst wenn wir annehmen, dass der Grundsatz der Einheit der Materie von Bundesrechts wegen gilt, ist nicht einzusehen, weshalb die Einheit der Materie für behördliche Vorlagen larger gehandhabt werden soll. Das Argument der Vereinfachung der Unterschriftensammlung geht fehl (vgl. auch **II B**), ein Missbrauch des Initiativrechts oder das Überhandnehmen von Partikularinteressen kann ebenso vom Parlament wie von einem Initiativkomitee drohen. Weiter grenzt der Grundsatz der Einheit der Materie bei Kantonen mit obligatorischem Verfassungsrat für Totalrevisionen nicht nur die Kompetenz zwischen Initianten und Behörden, sondern ebenso zwischen zwei Behörden ab. Zudem kann hinsichtlich der behaupteten Gewährleistung der freien und unverfälschten Willensbildung der Stimmberechtigten der Urheber der Vorlage gar keine Rolle spielen. Ebensowenig sind formulierte Initiativen strenger zu beurteilen als allgemeine Anregungen, da der Verfassungsgeber mit ersteren gegenüber letzteren bewusst weitergehende Rechte einräumen will. Auf der zweiten Ebene wird bezweifelt, dass der Grundsatz der Einheit der Materie von Bundesrechts wegen gilt. Es kann nicht Aufgabe des Bundesgerichts sein, zu bestimmen, inwieweit die Gefahr widersprüchlicher Abstimmungsergebnisse eingedämmt werden muss bzw. wie differenziert die Stimmberechtigten ihrem Willen sollen Ausdruck verleihen können. Beispielsweise schreibt die Bundesverfassung den Kantonen kein Gesetzesreferendum und kein Finanzreferendum vor. Umso mehr muss es deshalb den Kantonen überlassen bleiben, wie differenziert die Stimmberechtigten ihren Willen in diesen kantonalen Volksrechten zum Ausdruck bringen können.

Nach den Bestimmungen über die Verfassungsrevision (**IV B**) können die Kantone in drei Gruppen eingeteilt werden: in Kantone, die durchwegs zwischen Total- und Teilrevision unterscheiden, in Kantone ohne diese Unterscheidung bei parlamentarischen Vorlagen und in Kantone mit nur begrifflicher Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision. Teilrevisionen haben die Einheit der Materie zu wahren, Totalrevisionen unterliegen keiner derartigen Einschränkung. Die Kantone sind frei, den Grundsatz enger oder weiter zu handhaben.

Bei den kantonalen Gesetzesvorlagen (**IV C**) gilt der Grundsatz der Einheit der Materie nur, wenn er ausdrücklich normiert ist. Für Vorlagen des Parlaments ist dies in keinem Kanton der Fall, für Volksinitiativen in allen ausser den Kanto-

nen Schwyz und Freiburg. Zur Auslegung kann dieselbe Definition herangezogen werden, die auch bei der Verfassungspartialrevision Anwendung findet. Die grössere Normdichte auf Gesetzesstufe führt zwar regelmässig zu zahlreichen Bestimmungen innerhalb einer Vorlage, was aber keine largere Handhabung des Grundsatzes zur Folge haben sollte.

Das Finanzreferendum (**IV D**) war im Jahre 1964 der Auslöser für die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach der Grundsatz der Einheit der Materie von Bundesrechts wegen gelte. Gleichwohl müsste auch hier der Grundsatz der Einheit der Materie zu seiner Geltung ausdrücklich normiert sein. Entgegen dem ersten Anschein kann von der Umschreibung, dass das Finanzreferendum gegen "Ausgaben für einen bestimmten Zweck" möglich ist, nicht auf das Vermengungsverbot geschlossen werden. Vielmehr wird damit das Trennungsverbot betont und in Kantonen, die das Finanzreferendum unabhängig vom Staatsakt, in welchem die Ausgaben beschlossen werden, vorsehen, das Referendumsrecht präzisiert – dass nämlich nur gegen Ausgaben, die eine bestimmte Höhe erreichen *und* sich auf einen bestimmten Zweck beziehen, das Referendum verlangt werden kann.

Bei der Besprechung von Einzelfragen (**IV E**) komme ich zunächst zum Schluss, dass es entgegen der Lehre und Praxis zulässig ist, Verfassungs- und Gesetzesänderung in einer Vorlage zur Abstimmung zu bringen, wenn der Verfassungsgeber diese Möglichkeit ausdrücklich vorsieht, der Grundsatz der Einheit der Materie eingehalten wird und sich die Gesetzesnovellen als Folge der Verfassungsrevision darstellen. Für die Einheitsinitiative gilt grundsätzlich dasselbe wie für die Initiative auf Verfassungspartialrevision: Sie hat den Grundsatz der Einheit der Materie zu wahren. Der direkte Gegenvorschlag bedarf wie jede andere staatliche Tätigkeit ebenfalls einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage nicht nur aus grundsätzlichen Erwägungen, sondern auch deshalb, weil verschiedene Ausgestaltungen des Gegenvorschlages denkbar sind und das Abstimmungsverfahren ganz verschieden geregelt werden kann. Der direkte Gegenvorschlag hat der Volksinitiative inhaltlich zu widersprechen, kann aber andere Mittel und Ziele als letztere enthalten. Er muss sich nicht auf den Regelungsgegenstand der Initiative beschränken, sondern kann – sofern das kantonale Recht nicht dagegen spricht – die Initiative auch zum Anlass für eine umfassendere Reform nehmen. Die Einheit der Materie ist zu wahren, wenn der Gegenvorschlag als eigenständige Parlamentsvorlage sie ebenfalls wahren müsste. Der Gegenvorschlag darf nicht rechtsmissbräuchlich sein. Für das konstruktive Referendum gelten die Überlegungen zum Gegenvorschlag sinngemäss. Betreffend Aufteilung und Teilungültigerklärung einer Volksinitiative wegen Verletzung der Einheit der Materie bleibt festzuhalten, das erstere nur bei ausdrücklicher Grundlage, letztere aber aus Gründen der Verhältnismässigkeit stets zulässig ist.

Eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie kann auch dann mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden, wenn die Theorie der freien und unverfälschten Willensbildung aufgegeben wird (IV F).

## **B. Würdigung des Grundsatzes der Einheit der Materie**

Eine systematische Analyse der Rechtsordnung hat ergeben, dass der Grundsatz der Einheit der Materie aus logischen und faktischen Gründen von Rechts wegen nur gelten kann, wenn er ausdrücklich normiert ist oder wenn es sich um eine Verfassungspartialrevision handelt. Nach meiner persönlichen Ansicht halten sich die Argumente für und gegen eine Normierung des Grundsatzes der Einheit der Materie in etwa die Waage. So weit er nicht gilt, besteht die Gefahr einer Destabilisierung der Rechtsordnung – wie gross diese Gefahr auch immer sein mag. So weit er gilt und zu restriktiv gehandhabt wird, ist eine ungebührliche Einschränkung des Initiativrechts bzw. der parlamentarischen Rechtsetzung zu befürchten. Im Zweifel ist er daher grosszügig auszulegen. Von rechtlichen Erwägungen unberührt bleibt die Bedeutung des Grundsatzes der Einheit der Materie im Sinne einer *politisch-demokratischen Maxime*, den Stimmberechtigten je nach den gesamten Umständen jeweils eine möglichst differenzierte Willensäusserung zu ermöglichen. In diesem Sinne liegt es auch in der Hand der Stimmberechtigten, durch ihr Abstimmungsverhalten dafür zu sorgen, dass dieser Maxime nachgelebt wird.

## Anhang

### **Partialrevisionsvorlagen, die im Zusammenhang mit der Einheit der Materie im Text erwähnt werden.**

Für eine vollständige Auflistung aller Initiativen und Behördenvorlagen auf Partialrevision der Bundesverfassung von 1848 bis 1995 siehe KÖLZ, *Quellenbuch II*.

#### **Kurztitel**

Recht auf Arbeit	181
Volkswahl des Bundesrates I	182
Aufhebung der Militärjustiz	182
Ausländerinitiative, Begehren I und II	183
Kriseninitiative	184
Volkswahl des Bundesrates II	185
Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit	186
Wirtschaftsartikel	186
1. Rheinau-Initiative	188
Chevallier-Initiative	189
Initiative gegen Teuerung und Inflation	189
GSoA-Initiative	190
Waffenplatzinitiative	191
Halbierungsinitiative	191
Umverteilungsinitiative	192

#### **Recht auf Arbeit**

##### **Aufnahme eines neuen Artikels, Volksinitiative**

(Verworfen in der Volksabstimmung vom 3. Juni 1894; BBl 1894 II 354, 1894 III 89; keine Botschaft)

"Das Recht auf ausreichend lohnende Arbeit ist jedem Schweizerbürger gewährleistet. Die Gesetzgebung des Bundes hat diesem Grundsatz unter Mitwirkung der Kantone und der Gemeinden in jeder möglichen Weise praktische Geltung zu verschaffen.

Insbesondere sollen Bestimmungen getroffen werden: *a.* Zum Zwecke genügender Fürsorge für Arbeitsgelegenheit, namentlich durch eine auf möglichst viele Gewerbe und Berufe sich erstreckende Verkürzung der Arbeitszeit; *b.* für wirksamen und unentgeltlichen öffentlichen Arbeitsnachweis, gestützt auf die Fachorganisation der Arbeiter; *c.* für Schutz der Arbeiter und Angestellten gegen ungerechtfertigte Entlassung und Arbeitsentziehung; *d.* für sichere und ausreichende Unterstützung unverschuldet ganz oder teilweise Arbeitsloser, sei es auf dem Wege der öffentlichen Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit, sei es durch Unterstützung privater Versicherungsinstitute für Arbeiter aus öffentlichen Mitteln; *e.* für praktischen Schutz der Vereinsfreiheit, insbesondere für ungehinderte Bildung von Arbeiterverbänden zur Wahrung der Interessen der Arbeiter gegenüber ihren Arbeitgebern und für ungehinderten Beitritt zu solchen Verbänden; für Begründung und Sicherung einer öffentlichen Rechtsstellung der Arbeiter gegenüber ihren Arbeitgebern und für demokratische Orga-



nisation der Arbeit in den Fabriken und ähnlichen Geschäften, vorab des Staates und der Gemeinden."

## **Volkswahl des Bundesrates I**

### **Änderung der Art. 95, 96, 100, 103 und 85 Ziff. 4**

#### **Erhöhung der Mitgliederzahl und Volkswahl des Bundesrates**

(Verworfen in der Volksabstimmung vom 4. November 1900; BBl 1900 III 669, 1900 IV 775; keine Botschaft)

Art. 95. Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus neuen Mitgliedern besteht.

Art. 96. Die Mitglieder des Bundesrates werden von den stimmberechtigten Schweizerbürgern jeweils am Tage der Nationalratswahlen auf die Dauer von drei Jahren mit Amtsantritt auf den folgenden 1. Januar gewählt.

Die Wahl geschieht in einem die ganze Schweiz umfassenden Wahlkreis. Es sollen nur zwei Wahlgänge stattfinden, von welchen auch der zweite frei ist. Im ersten entscheidet das absolute, im zweiten das relative Mehr.

Wahlfähig ist jeder in den Nationalrat wählbare Schweizerbürger. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden, und müssen wenigstens zwei Mitglieder der romanischen Schweiz angehören.

Die während der Amtsdauer ledig gewordenen Stellen sind, wenn nicht die Gesamterneuerung innerhalb sechs Monaten bevorsteht, für den Rest der Amtsdauer sofort wieder zu besetzen.

Art. 100. Um gültig verhandeln zu können, müssen mindestens fünf Mitglieder des Bundesrates anwesend sein.

Art. 103. Über die Organisation der Bundesverwaltung wird die Gesetzgebung das Nähere bestimmen.

Bis zum Erlass eines Gesetzes werden die Geschäfte des Bundesrates nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt, und geht der jeweilige Entscheid vom Bundesrat als Behörde aus.

In Art. 85, Ziff. 4, der Bundesverfassung fällt der Passus "Wahl des Bundesrates" weg.

## **Aufhebung der Militärjustiz**

### **Aufnahme eines Art. 58<sup>bis</sup>, Volksinitiative**

#### **Aufhebung der Militärjustiz**

(Verworfen in der Volksabstimmung vom 30. Januar 1921; BBl 1920 IV 481, 1921 I 421; Bericht: BBl 1918 V 660)

Art. 58<sup>bis</sup>

Die Militärjustiz ist aufgehoben. Vergehen gegen das Militärstrafgesetz werden von den bürgerlichen Gerichtsbehörden desjenigen Kantons, in welchem sie begangen worden sind, untersucht und beurteilt.

Das Verfahren richtet sich nach den kantonalen Prozessordnungen.

Gegen die Endurteile der kantonalen Gerichte ist die Kassationsbeschwerde beim Bundesgericht zulässig.

Der Arrest als militärische Disziplin- oder Ordnungsstrafe darf zehn Tage nicht überschreiten. Die Strafen dürfen nicht durch Schmälerung der Kost oder durch Verhängung von Dunkelarrest verschärft werden.

Das Beschwerderecht gegen Disziplinarstrafen ist gewährleistet; es dürfen wegen Ausübung dieses Rechtes keinerlei Strafen verhängt werden.

### **Ausländerinitiative, Begehren I und II**

Die Ausländerinitiative wurde wegen Verstosses gegen das Erfordernis der Einheit der Materie von der Bundesversammlung mit Beschluss vom 28. Januar 1921 (BB1 1921 I 176) aufgeteilt und in zwei Vorlagen getrennt zur Abstimmung gebracht.

### **Aufhebung des Art. 44 Abs. 2 und Aufnahme eines Art. 44<sup>bis</sup>, Volksinitiative**

#### **Ausländerinitiative, Begehren I: Einbürgerungswesen**

(Verworfen in der Volksabstimmung vom 11. Juni 1922; BB1 1922 I 650, 1922 II 871; Berichte: BB1 1920 IV 138, 1921 III 335)

Der Absatz 2 des Art. 44 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird aufgehoben und durch nachstehende Bestimmungen ersetzt:

Art. 44<sup>bis</sup>. Ein Ausländer erlangt das Schweizerbürgerrecht durch die Erwerbung eines Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts. Er muss hierzu vorerst die Bewilligung des Bundesrates nachsuchen. Diese darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer im Laufe der fünfzehn Jahre, die seinem Gesuche vorausgegangen sind, während wenigstens zwölf Jahren, wovon zwei Jahre unmittelbar vor der Einreichung des esuche, seinen tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz gehabt hat. Diese Beschränkung gilt nicht für die Ehefrau, die von Rechts wegen das Bürgerrechts des Ehemanns erlangt, und für Kinder unter fünfzehn Jahren, wenn sie mit den Eltern eingebürgert werden.

Eingebürgerte Ausländer, die in der Zeit vom zurückgelegten fünften Altersjahre bis zur Erlangung der Mündigkeit nicht während wenigstens zwölf Jahren ihren tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz gehabt haben, besitzen die Fähigkeit, in die politischen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gewählt zu werden, nicht; dagegen haben sie gleich den übrigen Schweizerbürgern das Recht, zu stimmen und zu wählen. Der Bundesrat prüft und entscheidet bei Erteilung der Einbürgerungsbewilligung darüber, ob der Neubürger nach dieser Bestimmung in die politischen Behörden wählbar ist.

Im übrigen werden die Bedingungen für die Erteilung des Schweizerbürgerrechts durch die Bundesgesetzgebung bestimmt. Diese soll die Einfürgerung der in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländer erleichtern; sie kann vorschreiben, das solche Ausländer von Gesetzes wegen Schweizerbürger werden.

Die Bundesgesetzgebung bestimmt ferner auch die Bedingungen, unter denen ein Schweizer zum Zwecke der Einbürgerung im Auslande auf sein Bürgerrecht verzichten kann.

## **Änderung des Art. 70, Volksinitiative**

### **Ausländerinitiative, Begehren II: Ausweisung wegen Gefährdung der Landessicherheit**

(Verworfen in der Volksabstimmung vom 11. Juni 1922; BBl 1922 I 650, 1922 II 871; Berichte: BBl 1920 IV 138, 1921 III 335)

#### **Art. 70**

Der Bund hat das Recht und die Pflicht, Ausländer, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft oder die Wohlfahrt des Schweizervolkes gefährden, aus dem Gebiete der Schweiz auszuweisen.

Als solche Gefährdung gilt insbesondere die Teilnahme an verfassungswidrigen Umtrieben oder an politischen Unternehmungen, welche die guten Beziehungen der Schweiz zu auswärtigen Staaten zu stören geeignet sind, sowie auch eine wirtschaftliche Betätigung, die gegen Treu und Glauben im Verkehr verstösst und die allgemeinen Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft verletzt.

Die Handhabung dieser Bestimmungen liegt dem Bundesrat ob. Ausländer, deren Wegweisung in Frage kommt, sind ihm von den Polizeibehörden der Kantone durch Vermittlung der Bundesanwaltschaft zu melden.

## **Kriseninitiative**

### **Aufnahme eines neuen Artikels, Volksinitiative**

#### **Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not**

(Verworfen in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1935; AS 51 (1945), 665; BBl 1935 I 682, 1935 II 77; Bericht: BBl 1935 I 277)

A. Der Bundesverfassung wird folgender Artikel beigelegt:

1. Der Bund trifft umfassende Massnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise und ihrer Folgen.

Diese Massnahmen haben zum Ziel die Sicherung einer ausreichenden Existenz für alle Schweizerbürger.

2. Der Bund sorgt zu diesem Zwecke für:

- a. Erhaltung der Konsumkraft des Volkes durch Bekämpfung des allgemeinen Abbaus der Löhne, der landwirtschaftlichen und gewerblichen Produktpreise;
- b. Gewährung eines Lohn- und Preisschutzes zur Sicherung eines genügenden Arbeitseinkommens;
- c. planmässige Beschaffung von Arbeit und zweckmässige Ordnung des Arbeitsnachweises;
- d. Erhaltung tüchtiger Bauern- und Pächterfamilien auf ihren Heimwesen durch Entlastung überschuldeter Betriebe und durch Erleichterung des Zinsendienstes;
- e. Entlastung unverschuldet in Not geratener Betriebe im Gewerbe;
- f. Gewährleistung einer ausreichenden Arbeitslosenversicherung und Krisenhilfe;
- g. Ausnützung der Kaufkraft und der Kapitalkraft des Landes zur Förderung des industriellen und landwirtschaftlichen Exports sowie des Fremdenverkehrs;
- h. Regulierung des Kapitalmarktes und Kontrolle des Kapitalexports;
- i. Kontrolle der Kartelle und Trusts.

3. Der Bund kann zur Erfüllung dieser Aufgaben die Kantone und die Wirtschaftsverbände heranziehen.

4. Der Bund kann, soweit es die Durchführung dieser Massnahmen erfordert, vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.
  5. Der Bund stellt zur Finanzierung dieser besonderen Krisenmassnahmen in Form zusätzlicher Kredite die notwendigen Mittel zur Verfügung. Er beschafft diese Mittel durch Ausgabe von Prämienobligationen, Aufnahme von Anleihen und aus laufenden Einnahmen.
  6. Die Bundesversammlung stellt unverzüglich nach Annahme dieses Verfassungsartikels endgültig die erforderlichen Vorschriften für dessen Durchführung auf.
  7. Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung auf jede ordentliche Session einen Bericht über die getroffenen Massnahmen.
- B. Dieser Verfassungsartikel bleibt während der Zeit von 5 Jahren vom Tage seiner Annahme hinweg, in Kraft. Die Gültigkeitsdauer kann durch Beschluss der Bundesversammlung höchstens um weitere 5 Jahre verlängert werden.

## **Volkswahl des Bundesrates II**

### **Änderung der Art. 95 und 96 und Aufnahme eines Art. 96<sup>bis</sup>**

#### **Erhöhung der Mitgliederzahl und Volkswahl des Bundesrates, Volksinitiative**

(Verworfen in der Volksabstimmung vom 25. Januar 1942; AS 58 (1942), 275; BBl 1941, 788, 1942, 89; Botschaft: BBl 1940, 604)

Art. 95. Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, der aus neun Mitgliedern besteht.

Die Mitglieder des Bundesrates werden von den stimmberechtigten Schweizerbürgern jeweils am Tage der Nationalratswahlen auf die Dauer von vier Jahren, mit Amtsantritt am folgenden 1. Januar gewählt.

Wahlfähig ist jeder in den Nationalrat wählbare Schweizerbürger, der von mindestens 30000 Stimmberechtigten unterschriftlich zur Wahl vorgeschlagen wird. Es darf jedoch aus keinem Kanton mehr als ein Bundesrat gewählt werden. Die Wahl erfolgt in einem die ganze Schweiz umfassenden Wahlkreis.

Art. 96. Bei der Wahl des Bundesrates sind die politischen Richtungen und die Sprachgebiete der Schweiz angemessen zu berücksichtigen. Wenigstens drei Mitglieder müssen den französisch, italienisch und romanisch sprechenden Teilen, wenigstens fünf den deutschsprechenden Teilen der Schweiz angehören.

Ersatzwahlen sind, falls die Gesamterneuerung nicht innert sechs Monaten bevorsteht, unverzüglich durchzuführen.

Art. 96<sup>bis</sup>. Die Bundesgesetzgebung trifft die nähere Bestimmungen über die Ausführung der in Art. 95 und 96 aufgestellten Grundsätze.

## **Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit**

### **Änderung des Art. 31 Abs. 1**

#### **Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit, Volksinitiative**

(Verworfen in der Volksabstimmung vom 18. Mai 1947; AS 63 (1947), 1069; BBl 1947 I 1138, 1947 I 381; Bericht: BBl 1946 III 825)

Art. 31, Abs. 1

1. Die Wirtschaft des Landes ist Sache des ganzen Volkes.
2. Das Kapital ist in den Dienst der Arbeit, des allgemeinen wirtschaftlichen Aufstieges und der Volkswohlfahrt zu stellen.
3. Der Bund ist befugt, die zu diesem Zwecke erforderlichen Massnahmen in Aufbau und Organisation der nationalen Wirtschaft anzuordnen.
4. Die Existenz der Bürger und ihrer Familien ist zu sichern.
5. Das Recht auf Arbeit und deren gerechte Entlohnung sind zu gewährleisten.
6. Die Arbeit ist in allen Zweigen der Wirtschaft zu schützen.
7. Zur Durchführung dieser Grundsätze und zum Zwecke der Verhütung von Krisen und Arbeitslosigkeit erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften, insbesondere über das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft.
8. Die Kantone und die Wirtschaftsorganisationen werden zur Mitwirkung herangezogen.

## **Wirtschaftsartikel**

### **Änderung der Art. 31, 32, 32<sup>quater</sup> Abs. 2 und 34<sup>ter</sup>, Aufnahme der Art. 31<sup>bis</sup>, 31<sup>ter</sup>, 31<sup>quater</sup> und 31<sup>quinquies</sup> und Aufhebung des Art. 6 der Übergangsbestimmungen**

#### **Vorlage der Bundesversammlung**

(Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1947; AS 63 (1947), 1041; BBl 1940, 196, 1946 I 894, 1947 III 179; Botschaften und Berichte: BBl 1937 II 833, 1942, 485, 1944, 158, 1945 I 905)

1. Die Art. 31, 32 und 34<sup>ter</sup> der Bundesverfassung werden aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:

Art. 31

<sup>1</sup>Die Handels- und Gewerbefreiheit ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung eingeschränkt ist.

<sup>2</sup>Kantonale Bestimmungen über die Ausübung von Handel und Gewerben und deren Besteuerung bleiben vorbehalten; sie dürfen jedoch, soweit die Bundesverfassung nichts anderes vorsieht, den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigen. Vorbehalten bleiben auch die kantonalen Regalrechte.

Art. 31<sup>bis</sup>

<sup>1</sup>Der Bund trifft im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Massnahmen.

<sup>2</sup>Unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft kann der Bund Vorschriften erlassen über die Ausübung von Handel und Gewerben und

Massnahmen treffen zur Förderung einzelner Wirtschaftszweige oder Berufe. Er ist dabei, unter Vorbehalt von Abs. 3, an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden.

<sup>3</sup>Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen:

a. zur Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe sowie zur Förderung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Selbständigerwerbenden in solchen Wirtschaftszweigen oder Berufen;

b. zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft, sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes;

c. zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile;

d. gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen oder ähnlichen Organisationen;

e. über vorsorgliche Massnahmen für Kriegszeiten.

<sup>4</sup>Bestimmungen gemäss lit. a und b sind nur zu erlassen, wenn die zu schützenden Wirtschaftszweige oder Berufe diejenigen Selbsthilfemassnahmen getroffen haben, die ihnen billigerweise zugemutet werden können.

<sup>5</sup>Der Bund gewährleistet bei der Gesetzgebung auf Grund von Abs. 3 lit. a und b, die Entwicklung der auf gegenseitiger Hilfe beruhenden Organisationen der Wirtschaft.

#### Art. 31<sup>ter</sup>

<sup>1</sup>Die Kantone sind befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung die Führung von Betrieben des Gastwirtschaftsgewerbes von der persönlichen Befähigung und die Zahl gleichartiger Betriebe vom Bedürfnis abhängig zu machen, sofern dieses Gewerbe durch übermässige Konkurrenz in seiner Existenz bedroht ist. Dabei ist der Bedeutung der verschiedenen Arten von Wirtschaften für das Gemeinwohl angemessen Rechnung zu tragen.

<sup>2</sup>Ausserdem kann der Bund die Kantone im Rahmen seiner eigenen Gesetzgebungsbefugnisse ermächtigen, Vorschriften zu erlassen auf Gebieten, die keiner allgemeinen Regelung durch den Bund bedürfen und für welche die Kantone nicht kraft eigenen Rechts zuständig sind.

#### Art. 31<sup>quater</sup>

<sup>1</sup>Der Bund ist befugt, über das Bankwesen Bestimmungen aufzustellen.

<sup>2</sup>Diese Bestimmungen haben der besondern Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen.

#### Art. 31<sup>quinquies</sup>

Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit. Er erlässt Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung.

#### Art. 32

<sup>1</sup>Die in Art. 31<sup>bis</sup>, 31<sup>ter</sup>, Abs. 2, 31<sup>quater</sup> und 31<sup>quinquies</sup> genannten Bestimmungen dürfen nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann. Für Fälle dringlicher Art in Zeiten wirtschaftlicher Störungen bleibt Art. 89, Abs. 3, vorbehalten.

<sup>2</sup>Die Kantone sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören. Ihnen ist in der Regel der Vollzug der Bundesvorschriften zu übertragen.

<sup>3</sup>Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden.

Art. 34<sup>ter</sup>

<sup>1</sup>Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

- a. über den Schutz der Arbeitnehmer;
- b. über das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten;
- c. über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und von andern gemeinsamen Vorkehren von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Förderung des Arbeitsfriedens;
- d. über den angemessenen Ersatz des Lohn- und Verdienstaufalles infolge Militärdienstes;
- e. über die Arbeitsvermittlung;
- f. über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge;
- g. über die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst.

<sup>2</sup>Die Allgemeinverbindlicherklärung gemäss lit. c ist nur für Sachgebiete, welche das Arbeitsverhältnis betreffen und nur dann zulässig, wenn die Regelung begründeten Minderheitsinteressen und regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung trägt und die Rechtsgleichheit sowie die Verbandsfreiheit nicht beeinträchtigt.

<sup>3</sup>Die Durchführung der Arbeitslosenversicherung ist Sache öffentlicher und privater, sowohl paritätischer als einseitiger Kassen. Die Befugnis zur Errichtung öffentlicher Arbeitslosenversicherungskassen sowie zur Einführung eines allgemeinen Obligatoriums der Arbeitslosenversicherung bleibt den Kantonen vorbehalten.

<sup>4</sup>Die Vorschriften von Art. 32 finden entsprechende Anwendung.

2. In Art. 32<sup>quater</sup>, Abs. 2, der Bundesverfassung wird der Ausdruck "...innerhalb der Grenzen von Art. 31, lit. e ..." ersetzt durch "... innerhalb der Grenzen von Art. 31, Abs. 2 ...".

3. Art. 6 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wird aufgehoben.

## 1. Rheinau-Initiative

### **Ergänzung des Art. 24<sup>bis</sup> und Aufnahme einer Übergangsbestimmung**

#### **Schutz der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau, Volksinitiative**

(Verworfen in der Volksabstimmung vom 5. Dezember 1954; BBl 1954 II 533, 1955 I 61, 568; Bericht: BBl 1954 I 721)

Die Volksinitiative zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau lautet:

Art. 24<sup>bis</sup> Abs. 2

Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

#### Übergangsbestimmung

Zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau wird die im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes am 22. Dezember 1944 erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben. Eine solche Konzession darf nicht wieder erteilt werden.

## **Chevallier-Initiative**

### **Aufnahme eines Artikels der Übergangsbestimmungen**

#### **Rüstungspause, Volksinitiative, allgemeine Anregung**

(Ungültig erklärt von der Bundesversammlung mit Bundesbeschluss vom 15. Dezember 1955 wegen Undurchführbarkeit; BBl 1955 II 1463; Berichte: BBl 1955 I 527, 1955 II 325)

Die unterzeichneten Schweizerbürger, gestützt auf das durch Artikel 121 BV gewährleistete Initiativrecht,  
in Erwägung  
der Notwendigkeit einer positiven Aktion zugunsten des Friedens und einer Rüstungsbeschränkung  
sowie der moralischen Verpflichtungen, die ihrer Ansicht nach der Schweiz als neutralem Land obliegen,  
verlangen,  
dass die Bundesverfassung durch einen Übergangsartikel ergänzt werde, der vorsieht:  
1. dass im ordentlichen Budget der Eidgenossenschaft für das Jahr 1955 (oder spätestens für 1956) eine massive Herabsetzung der Militärausgaben im Ausmass von 50% vorgenommen werde;  
2. dass während des gleichen Jahres keine neuen Ausgaben im Rahmen des ausserordentlichen Rüstungsbudgets beschlossen werden;  
3. dass die dadurch erzielten Einsparungen folgende Verwendung finden:  
a. zur einen Hälfte für schweizerische Jugendhilfswerke und à fonds perdus zugunsten der Erstellung billiger Wohnungen;  
b. zur anderen Hälfte für den Wiederaufbau kriegsverwüsteter Gebiete in unseren Nachbarländern.

Sie sprechen den Wunsch aus, dass im Laufe dieses Jahres das Problem der Landesverteidigung im Sinne einer Verminderung der Belastung von Land und Bürger sowie einer richtigeren Auffassung der Möglichkeiten und Pflichten der Schweiz neu geprüft werde.

## **Initiative gegen Teuerung und Inflation**

### **Änderung des Art. 31<sup>quinquies</sup>, Volksinitiative**

(Ungültig erklärt von der Bundesversammlung mit Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1977 wegen Verstosses gegen das Erfordernis der Einheit der Materie, BBl 1977 III 919; Botschaft: BBl 1977 II 501)

Art. 31<sup>quinquies</sup> BV

<sup>1</sup>Der Bund sichert, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, eine den gesellschaftlichen Notwendigkeiten und den Erfordernissen des Umweltschutzes entsprechende Entwicklung der Volkswirtschaft.

<sup>2</sup>Er trifft Massnahmen, um Krisenerscheinungen jeder Art vorzubeugen und deren Auswirkungen, vor allem Teuerung und Arbeitslosigkeit, zu bekämpfen.

<sup>3</sup>Er garantiert insbesondere die Sicherheit des Arbeitsplatzes, das Recht auf Wohnung, eine allgemeine und umfassende soziale Sicherheit sowie das Bestehen einer gesunden Landwirtschaft, eines gesunden Handwerks und eines gesunden Kleinhandels.



<sup>4</sup>Zu diesem Zweck trifft der Bund, nötigenfalls unter Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, im besonderen die folgenden Massnahmen:

a. Er errichtet eine allgemeine Kontrolle der Preise, Gewinnmargen, Mieten und Kapitalanlagen sowie des Aussenhandels und der Kapitalein- und ausfuhr.

b. Er trifft alle geeigneten Massnahmen, um die Macht der Kartelle und Trusts wirksam einzuschränken; er verhindert die Bildung privater Monopole und ähnlicher Gruppierungen. Er kann, wenn es das allgemeine Interesse erfordert, die Nationalisierung bestehender Monopole und ähnlicher Gruppierungen beschliessen; von einer solchen Massnahme sind kleine und mittlere Betriebe ausgeschlossen.

c. Er führt auf dem Gebiet des Steuerwesens eine stark progressive Besteuerung der grossen Wirtschaftsballungen, der grössten Einkommen und der grössten Vermögen ein; er verhindert Steuerflucht, Steuerhinterziehung und Spekulation jeder Art.

### **GSoA-Initiative**

**Änderung der Art. 17 und 18, Aufhebung der Art. 13, 15 zweiter Satz, 19bis 22, 34<sup>ter</sup> Abs. 1 lit. d, 42 lit.c, 85 Ziff. 9 und 102 Ziff. 11, des Art 1 Abs. 1 und 3 sowie des Art. 6 Übergangsbestimmungen, Aufnahme eines Art. 19 der Übergangsbestimmungen (Schweiz ohne Armee), Volksinitiative.**

(Verworfen in der Volksabstimmung vom 26. November 1989, BBl 1989 I 1033, 1990 I 248, Botschaft: BBl 1988 II 967)

Die Initiative "für eine Schweiz ohne Armee und eine umfassende Friedenspolitik" lautet:

#### **I**

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

##### **Art. 17**

<sup>1</sup>Die Schweiz hat keine Armee.

<sup>2</sup>Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten ist untersagt militärische Streitkräfte auszubilden oder zu halten.

<sup>3</sup>Die Schweiz entwickelt eine umfassende Friedenspolitik, welche die Selbstbestimmung des Volkes stärkt und die Solidarität unter den Völkern fördert.

<sup>4</sup>Die Ausführung dieser Verfassungsbestimmung ist Sache der Bundesgesetzgebung.

##### **Art. 18**

Keine Bestimmung dieser Verfassung darf so ausgelegt werden, dass sie die Existenz einer Armee voraussetze oder rechtfertige.

#### **II**

Die Artikel 13, 15 zweiter Satz, 19-22, 34<sup>ter</sup> Absatz 1 Buchstabe d, 42 Buchstabe c, 85 Ziffer 9 und 102 Ziffer 11 der Bundesverfassung werden aufgehoben.

#### **III**

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 und 3

*aufgehoben*

Art. 6  
*aufgehoben*

Art. 19 (neu)

<sup>1</sup>Die Artikel 17 und 18 der Bundesverfassung werden binnen zehn Jahren nach der Annahme durch Volk und Stände verwirklicht.

<sup>2</sup>Nach dem Zeitpunkt der Annahme der Verfassungsbestimmungen von Artikel 17 und 18 durch Volk und Stände werden keine Rekrutenschulen, Wiederholungskurse, Ausbildungskurse und Ergänzungskurse mehr durchgeführt.

### **Waffenplatzinitiative**

#### **Aufnahme eines Art. 22 Abs. 3 und 4 sowie eines Art. 20 der Übergangsbestimmungen 40 Waffenplätze sind genug, Volksinitiative**

(Verworfen in der Volksabstimmung, BBl 1992 V 889, 1993 II 1433; Botschaft: BBl 1991 IV 254)

Die Volksinitiative "40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär" lautet:

Art. 22 Abs. 3 und 4

<sup>3</sup>Militärische Übungs-, Schiess-, Waffen- und Flugplätze dürfen weder neu errichtet noch erweitert werden.

<sup>4</sup>Militärische Anlagen stehen den zivilen gleich. Bau und Betrieb richten sich nach der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung über den Schutz der Umwelt, die Raumplanung und die Baupolizei.

Übergangsbestimmung Art. 20

<sup>1</sup>Artikel 22 Absätze 3 und 4 tritt mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

<sup>2</sup>Soweit der Waffenplatz Herisau-Gossau im Gebiet Neuchlen-Anschwilen nach dem 1. April 1990 ausgebaut wird, ist der frühere Zustand wiederherzustellen.

### **Halbierungsinitiative**

#### **Aufnahme eines Art. 23 der Übergangsbestimmungen Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik; Volksinitiative**

(Ungültig erklärt von der Bundesversammlung mit Bundesbeschluss vom 20. Juni 1995 wegen Verstosses gegen das Erfordernis der Einheit der Materie; BBl 1995 III 570; Botschaft: BBl 1994 III 1201)

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmung Art. 23

1. Der Bund kürzt die Kredite für die Landesverteidigung jährlich um mindestens 10% gegenüber dem Voranschlag des Vorjahres, bis die Ausgaben für die Landesverteidigung auf mindestens die Hälfte der Rechnung des Jahres vor der ersten Kürzung reduziert sind. Die Teuerung wird dabei ausgeglichen.
2. Mindestens je ein Drittel der dadurch eingesparten Beträge wird eingesetzt für:

- a) zusätzliche internationale Friedenspolitik (Schutz der Lebensgrundlagen, Entwicklungszusammenarbeit, Konfliktverhütung) und
- b) zusätzliche soziale Sicherheit im Inland.
- 3. Der Bund fördert die Umstrukturierung der von der Abrüstung betroffenen Betriebe und Verwaltungen auf zivile Güter und Dienstleistungen. Er ergreift Massnahmen insbesondere zugunsten
  - a) der vom Abrüstungsprozess betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;
  - b) der vom Abrüstungsprozess betroffenen Regionen.
- 4. Der Bund fördert und unterstützt schweizerische, europäische und weltweite Institutionen und Bemühungen für Konfliktverhütung, friedliche Streitbeilegung, Abrüstung und kollektive Sicherheit.

### **Umverteilungsinitiative**

#### **Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung - für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze**

(BB1 2000 2132; Botschaft: BB1 1999 3285)

Übergangsbestimmung zu Art. 57 (Sicherheit)

Der Bund kürzt schrittweise die Kredite für die Landesverteidigung, bis die Ausgaben für die Landesverteidigung spätestens zehn Jahre nach Annahme dieser Übergangsbestimmung auf die Hälfte der Rechnung des Jahres 1987 reduziert sind. Die Teuerung wird dabei ausgeglichen.

Die Bundesversammlung legt alle vier Jahre gesetzlich fest, wie die so eingesparten Mittel zu verwenden sind.

Ein Drittel der eingesparten Beträge wird dabei eingesetzt für zusätzliche internationale Friedenspolitik (Entwicklungszusammenarbeit, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Konfliktverhütung, friedliche Streitbeilegung, Abrüstung und kollektive Sicherheit).

Der Bund fördert die Umstrukturierung der von der Abrüstung betroffenen Betriebe und Verwaltungen auf zukunftsgerichtete zivile Güter und Dienstleistungsangebote und unterstützt vom Abrüstungsprozess betroffene Beschäftigte und Regionen. Der Bund öffnet zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen einen Konversionsfonds von 1 Milliarde Franken.

## Lebenslauf

Am 14. März 1967 wurde ich in Zürich geboren und besuchte daselbst von 1974 bis 1980 die Primarschule und von 1980 bis 1986 das Langzeitgymnasium. Nach der Matura (Typus A) gönnte ich mir zuerst ein Zwischenjahr, welches ich hauptsächlich im Militärdienst verbrachte, bevor ich 1987 an der Universität Zürich das Mathematik- und Philosophiestudium aufnahm. Ein Jahr später wechselte ich zur Jurisprudenz und erlangte das Lizentiat im Jahre 1994. Anschliessend war ich ab 1995 für dreieinhalb Jahre als Assistent bei Prof. Dr. iur. Georg Müller, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Gesetzgebungslehre tätig. Ab 1996 erfüllte ich zusätzlich ein kleines Pensum als Assistent bei Prof. Dr. iur. Marcel Senn, Lehrstuhl für Rechtsgeschichte, Juristische Zeitgeschichte und Rechtsphilosophie. Bei der Assistierendentagung Öffentliches Recht in Zürich, die im Frühjahr 1999 stattfand, war ich Mitorganisator. Vom Herbst 1998 bis Herbst 1999 absolvierte ich ein Jahr Praktikum als Auditor am Bezirksgericht Zürich. Seit Herbst 1999 arbeite ich im Rechtsdienst der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich.